

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Maestría en Estudios Internacionales

**La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional y la
Inversión Extranjera Directa en el sector agropecuario argentino**

Alumno: Iraola, Ladislao.

Tutor: Arce, Horacio.

Fecha: 31 de mayo de 2021.

ÍNDICE

1. Introducción -----	3
1.1. Pregunta de investigación e hipótesis -----	3
1.2. Marco teórico -----	4
2. Revisión de literatura -----	6
2.1. Agencias de Promoción de Inversiones e Inversión Extranjera Directa -----	6
2.1.1. Por qué es importante la Inversión Extranjera Directa -----	6
2.1.2. Por qué son necesarias las Agencias de Promoción de Inversiones -----	7
2.1.3. Cómo funcionan las Agencias de Promoción de Inversiones -----	9
2.1.4. Qué es el targeting -----	12
2.1.5. Factores internos que afectan el funcionamiento de las Agencias de Promoción de Inversiones -----	14
2.1.6. Factores externos que afectan el funcionamiento de las Agencias de Promoción de Inversiones -----	16
2.1.7. Cuán efectivas son las Agencias de Promoción de Inversiones -----	18
2.2. Las burocracias -----	20
2.3. El sector agropecuario -----	22
3. Diseño Empírico -----	23
3.1. La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional -----	23
3.2. La Inversión Extranjera Directa en Argentina -----	31
3.3. El sector agropecuario argentino -----	45
3.4. Entrevistas -----	53
4. Conclusiones -----	58
5. Referencias -----	61

1. Introducción.

1.1. Pregunta de investigación e hipótesis.

Las Agencias de Promoción de Inversiones o APIs (Investment Promotion Agencies o IPAs por sus siglas en inglés) son organizaciones cuya misión principal consiste en atraer inversiones a un país determinado. El costo de crear y mantener una API es significativamente menor si se lo compara con los beneficios que podrían derivarse de la concreción de dichas inversiones. La mayoría de los países, por lo tanto, tiene su propia API que promueve una agenda de inversiones específica y a medida. Mediante distintas acciones, las APIs intentan crear una imagen positiva del país, diseminan información relevante para el inversor y le brindan asesoramiento.

A pesar de que no son un fenómeno nuevo, los estudios sobre los efectos de las APIs no aparecieron sino hasta la década de 1990, sobre todo focalizados en los aspectos económicos y de comercio internacional de dichas organizaciones. Se han estudiado con especial énfasis los efectos de las APIs en países en desarrollo. Dado que acceder a la información es más difícil en estos países, las APIs cumplen un rol esencial para el inversor extranjero al ser facilitadoras o diseminadoras de información. Sin embargo, poco se ha escrito respecto de las APIs desde las relaciones internacionales.

Si bien es un tema discutido, la mayoría de los autores entiende que las APIs influyen positivamente en la atracción de inversión extranjera o IED (foreign direct investment por sus siglas en inglés). Más discutido aún es cuales son los factores que determinan el éxito o el fracaso de las APIs. Para el presente trabajo, se estudiará uno de esos factores: el targeting. Las actividades de las APIs suelen estar dirigidas a un público específico, el cual está a su vez determinado por la industria o sector local que se busca fomentar. El éxito de las APIs podría explicarse por la existencia de un puñado de sectores específicos o preferenciales como destinatarios de IED.

La API argentina se denomina, desde el año 2016, Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (la “Agencia”). Será esta la unidad de análisis y, en particular, la decisión adoptada por la Agencia respecto de que una u otra industria o sector sea considerado target. En otras palabras, el posicionamiento de un sector como destinatario preferencial de

IED. Dado que la Agencia es una burocracia estatal que actúa en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (“Cancillería”) y que interactúa con las demás burocracias estatales, el estudio del proceso de toma de decisiones representa un desafío en sí mismo.

La industria o sector en cuestión será el agropecuario, parte del sector primario compuesto, principalmente, por los sectores agrícola y ganadero. Tanto por la facilidad en el acceso a los recursos, las condiciones del clima y del suelo, el uso intensivo de tecnología, la existencia de recursos humanos capacitados, la posibilidad de desarrollar producciones orgánicas, los grandes niveles de exportación y las excelentes condiciones de sanidad, por mencionar tan solo algunas de sus ventajas comparativas, el sector agropecuario argentino es publicitado por la Agencia como destino preferencial de IED.

Dicho esto, cabe preguntarse: ¿qué relación existe entre el actuar de la Agencia y el aumento o la disminución de la IED en el sector agropecuario argentino? Para responder esta pregunta, se parte de la siguiente hipótesis: existe una relación directa entre el aumento de la IED y el posicionamiento, por parte de la Agencia, del sector agropecuario como un target específico de dicho tipo de inversión.

Palabras clave: Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, Inversión Extranjera Directa, IED, Agencias de Promoción de Inversiones, APIs, Promoción de Inversiones, Sector Agropecuario, Burocracias.

1.2. Marco teórico.

¿Qué dice la literatura académica respecto de la incidencia de las APIs en la atracción de IED?
¿Cuáles son los factores que determinan el éxito o el fracaso de dichas agencias a la hora de captar IED?

La mayoría de los autores consultados entiende que la IED trae beneficios para el país receptor. (Baltabaev, 2014). Por ejemplo, más y mejores exportaciones, aumento del Producto Bruto Interno (“PBI”) y del empleo, mejores salarios y condiciones de trabajo, transferencia de tecnología, mayores posibilidades de financiamiento público, desarrollo de infraestructura y aumento de la productividad. Algunos, aunque en minoría, ponen en duda esta idea y sostienen

que la IED podría afectar negativamente el desarrollo económico del país receptor. Es un tema controvertido y mencionado en la literatura consultada pero no formará parte del objetivo de la presente investigación. Se partirá del supuesto, por lo tanto, de que la IED es una herramienta positiva de crecimiento y que trae beneficios, en especial, para los países en desarrollo.

Las APIs existen en la mayoría de los países. Tienen la finalidad, entre otras, de atraer IED. Funcionan a nivel provincial, regional y nacional (con distintos efectos, más favorables según algunos en el caso de las APIs provinciales y regionales). La mayoría de los autores entienden que existen evidencias suficientes de que las APIs inciden positivamente en el aumento de la IED. Para algunos, su performance es mejor en países en desarrollo. Incluso países desarrollados y en desarrollo podrían ser proclives a atraer distinto tipo de IED. Otros autores, aunque en minoría, creen que las APIs tienen poco e inadecuado potencial para atraer IED. Se parte del supuesto de que las APIs generan una influencia significativa en las decisiones de los inversores respecto de localizar IED en un país determinado. El flujo de IED estaría entonces directamente asociado a las actividades de promoción de las APIs.

De acuerdo con los autores trabajados, el éxito de las APIs depende de múltiples factores. Estos pueden dividirse en internos y externos.

Los factores internos son la edad y experiencia de la API, su presencia en el extranjero, el staff (cantidad y calidad), la autonomía para funcionar, el lugar que ocupa en el organigrama estatal, su estatus legal y estructura de reporte, su presupuesto, la implementación de incentivos a los empleados, la existencia de un target específico, la formación de coaliciones con otros actores (incluyendo ONGs), la capacidad para responder consultas de los inversores de forma profesional y la calidad de sus websites, entre otros. (Ortega & Grffini, 2009)

Los factores externos son la concentración de capital en el país receptor, el tamaño del mercado, los costos laborales, los retornos o ganancias de los proyectos de inversión, la competitividad del sector o industria, la existencia de ventajas comparativas, de regímenes impositivos especiales, la integración en la cadena de valor global, el escape a regulaciones o trabas en el país de origen, el clima de inversión, el otorgamiento de incentivos financieros, la proximidad institucional entre el país receptor y el país de origen, la presencia de infraestructura y recursos naturales, entre otros. (Groh & Wich, 2012)

La incidencia de los factores externos en la decisión de los inversores respecto de invertir o no en un país determinado estará fuera del alcance del presente trabajo, los cuales merecerían un análisis exhaustivo en cada caso. El factor interno en el que se centrará la presente investigación es el posicionamiento por parte de la Agencia de una industria o sector como target específico de IED. Una vez que decide cuál o cuáles serán los sectores preferenciales y a los que dedicará sus esfuerzos, decide también cuál será su audiencia. Es decir, cuáles son los posibles inversores extranjeros en los que enfocará su trabajo. Para alcanzar a dicha audiencia, las APIs utilizan una gran variedad de estrategias o instrumentos para convencer que el país y el sector en cuestión son una excelente oportunidad de inversión. La mayoría de esas acciones consisten en contactar, de manera directa y/o indirecta, a los inversores, sea por email, teléfono, mediante rondas de negocios, foros, seminarios y misiones, tanto en el país receptor como en el extranjero.

2. Revisión de Literatura.

2.1. Agencias de Promoción de Inversiones e Inversión Extranjera Directa.

2.1.1. Por qué es importante la IED.

Los países compiten fuertemente para atraer inversión extranjera, en particular inversión extranjera directa o IED (foreign direct investment o FDI por sus siglas en inglés). La mayoría de los países entiende que la IED trae beneficios para el país receptor, incluyendo pero no limitado a, aportes de capital, trabajo, transferencia de tecnología y know-how, e incluso spill overs hacia firmas y trabajadores locales.

Las IED son un factor de crecimiento para la economía y, por lo tanto, deseable para los gobiernos. Se entiende como IED aquellas inversiones de largo plazo (versus inversiones realizadas mediante instrumentos financieros o de cartera) a través de las cuales personas físicas o jurídicas extranjeras realizan inversiones en un país determinado.

Dichas inversiones pueden ocurrir, por ejemplo, mediante la creación de una sucursal o filial de la casa matriz del país de origen, o mediante la adquisición de una compañía o parte de ella

en el país huésped. Se diferencia principalmente de otro tipo de inversiones dado que IED implica un compromiso de largo plazo y el aporte, no solo de dinero, sino de trabajo, tecnología, know how y otros beneficios, los cuales han sido extensamente estudiados, como el aumento de la recaudación fiscal de los gobiernos, del PBI, el fortalecimiento del mercado consecuencia de competir con firmas locales, entre otros. También están los llamados spill overs, es decir, beneficios que trae la IED a proveedores, clientes o socios locales, e incluso hacia trabajadores que adquieren experiencia y desarrollan capacidades específicas fruto de dicha inversión.

Los objetivos que persiguen los gobiernos al atraer IED pueden ser múltiples: crear trabajo en regiones menos favorecidas del país, transferir tecnología para desarrollar clústeres o áreas de negocio, aumentar la competitividad de determinado mercado, compensar atrasos o aprovechar ventajas comparativas, llenar vacíos de producción, desarrollar sectores específicos, dar oportunidades de negocios a socios locales, entre otros.

Los países, especialmente aquellos en desarrollo, compiten por atraer IED. Dichos esfuerzos se denominan promoción de inversiones.

2.1.2 Por qué son necesarias las APIs.

La promoción de inversiones funciona como mediador entre el país receptor y la IED. Existen obstáculos al flujo internacional de capital, diferencias entre inversores domésticos e internacionales dadas por el tipo de información a la que unos y otros tienen acceso. Se trata de asimetrías de información que funcionan como barrera al ingreso de IED a los países, mayormente en desarrollo.

Con el objetivo de reducir estos costos que enfrentan los inversores extranjeros es que los países realizan actividades de promoción de inversiones. Para ello crean Agencias de Promoción de Inversiones o APIs (Investment Promotion Agencies o IPAs por sus siglas en inglés). Las APIs brindan información relevante al inversor extranjero respecto del país receptor, son facilitadoras o intermediarias entre la IED y el país.

Las APIs tienen como misión reducir el costo de la IED, aliviando la burocracia (red tape) y proveyendo información necesaria para el inversor. Las tareas que realizan son múltiples: campañas de marketing, participación en ferias internacionales y conferencias de negocios, coordinación de visitas de inversores, promoción de inversiones mediante campañas directas (email, teléfono o personalmente), relaciones públicas con socios locales, entre otras. Las APIs ayudan a los inversores extranjeros no solo a conocer las bondades o beneficios del país receptor, sino que los acompañan de manera activa en los procesos burocráticos de registración, obtención de licencias, aprobaciones y otras formalidades.

Se espera entonces que las APIs ayuden o sean mediadoras para la atracción de IED, ya que, en comparación con países desarrollados, los países en desarrollo no tienen información detallada sobre las condiciones de inversión y el costo de adquirir dicha información es alto.

La promoción de inversiones a través de las APIs, por lo tanto, es una manera costo efectiva de atraer IED, en especial a países en desarrollo donde la información sobre las condiciones de negocios es escasa, confusa o difícil de acceder, y donde la carga burocrática es mayor. El propósito de la promoción de inversiones y de las APIs es reducir los costos de acceso a la información (y, por lo tanto, los costos para generar negocios) ayudando a inversores a sortear la marea burocrática en el país huésped. Si bien son muchos los países que realizan tareas de promoción de inversiones, se trata de un fenómeno relativamente nuevo y poco estudiado desde las relaciones internacionales. Los estudios existentes son, mayormente, desde la econometría.

Entonces, si la promoción de inversiones es un canal efectivo para aliviar las asimetrías de información, más efectiva será su tarea en lugares donde es más difícil de acceder a dicha información. Los esfuerzos de las APIs son más eficaces en países donde el inglés no es el idioma oficial, ya que es más fácil acceder a las condiciones y requisitos necesarios para hacer negocios en aquellos en los cuales el inglés es el idioma principal o, al menos, ampliamente utilizado. Esto lleva a pensar que los esfuerzos de atracción de IED son más trascendentes en países culturalmente distintos y distantes a los centros internacionales de negocios (Estados Unidos, principalmente), así como dónde se tarda más y es más difícil comenzar un negocio u obtener un permiso, donde la carga regulatoria y burocrática es mayor.

Existe muy poca investigación que examine el rol de la promoción de inversiones, y de las APIs en particular, en la atracción de IED. Los países han establecido APIs con el objetivo específico de atraer IED (Wells & Wint, 1990).

Para que la asignación de recursos sea transparente e igual, se debe partir de la base de que todos los inversores tienen acceso gratis (o al menos al mismo costo) y a la misma información. Sin embargo, la información no circula de esa manera, está concentrada y existen costos de transacción, lo que resulta en que algunos inversores cuentan con información correcta y completa y otros no. Esa asimetría de información modifica el poder de negociación en favor de uno u otro inversor; quien no cuenta con esa información estará en desventaja. Cuando una empresa decide realizar una inversión, la información con la que cuenta no es perfecta, el proceso de decisión de inversión es subjetivo y parcial. Lo que buscan las APIs es, en definitiva, armonizar el acceso a la información.

Cierta información puede ser adquirida a cero o muy bajo costo ya que existen datos suficientes disponibles; tamaño de mercado, costos de transporte, materias primas, crecimiento de la economía, entre otros. Pero hay otra tipo de datos, como el funcionamiento de los resortes institucionales, el marco regulatorio, los tipos de aprobaciones o permisos para funcionar, las relaciones con los sindicatos, que sí es información de alto costo. Las APIs cumplen la función de proveer ambos tipos de información al inversor. Las agencias tienen una base de datos completa, responden las preguntas de los inversores sobre la macro, temas legales y regulatorios, costos de tierra, trabajo, energía y otros factores de producción, y sobre sectores de negocio específicos. En definitiva, las APIs recolectan y distribuyen información útil para los inversores extranjeros. Es por eso que se entiende a las APIs como mediadoras o catalizadoras de IED.

La justificación teórica de la API está dada por una falla de mercado. Los inversores extranjeros incurren en costos adicionales para obtener información necesaria sobre las condiciones de inversión. Estos costos son más altos en los países en desarrollo. Las APIs garantizan el acceso en igualdad a la información y facilitan una más eficiente asignación de recursos.

2.1.3. Cómo funcionan las APIs.

Las actividades de promoción de inversiones que realizan las APIs son aquellas a través de las cuales un gobierno intenta atraer IED. Pueden agruparse en cuatro grupos: creación de una imagen, generación de inversiones, servicios a los inversores y promoción de políticas. La creación de una imagen del país consiste en crear una percepción de que determinado país es un lugar atractivo para la IED. La generación de inversiones identifica potenciales inversores interesados en establecer negocios en el país, desarrolla una estrategia para contactarlos y comenzar un diálogo que finalice en la realización de la inversión. Los servicios al inversor consisten en asistirlos, acompañarlos durante el proceso de inversión, obtener los permisos y aprobaciones para realizarlas y mantener sus operaciones. La promoción de políticas consiste en mejorar el clima de inversiones del país, identificar y advocar por los intereses del sector a nivel administrativo y legislativo.

En concreto, las actividades que realizan las APIs incluyen publicidad, participación en seminarios y misiones de inversión, en shows o ferias de comercio y exhibiciones, distribución de literatura, esfuerzos de marketing directos uno a uno, generación y facilitación de visitas de posibles inversores, relacionamiento con socios locales, ayuda a los inversores a obtener permisos necesarios, y prestación servicios luego de realizada la inversión, entre otros. Las ayudas o incentivos están usualmente fuera del alcance de las APIs, así como la evaluación de la viabilidad de proyectos de inversión específicos.

Las APIs son, en general, el primer punto de contacto de los inversores con el país. La ausencia de una API aumenta el costo de obtener información y da una señal negativa respecto de que el país no está interesado en atraer IED.

A partir del momento en que el inversor extranjero decide establecer una sede de negocios fuera de su país de origen, traza una veintena de posibles lugares, sea por cercanía geográfica, por popularidad en atraer IED, por ser economías emergentes o en desarrollo (usualmente, por beneficios fiscales, materias primas y costos laborales que estos destinos ofrecen), u otros países que no están en el radar de inversión pero que representan, por algún motivo específico, una oportunidad de inversión. Es aquí donde las APIs cumplen un rol determinante; en este grupo son incluidos aquellos países que han hecho un buen trabajo de promoción, se han visto

sus publicidades, el personal de la API los ha contactado o entablado relación en rondas de negocios y seminarios de inversión, por ejemplo.

Luego la lista se reduce a un puñado de candidatos y ocurren las visitas; el trabajo de la API vuelve a ser importante ya que buscará convencer al inversor de que el país es el indicado, el que presenta mejores ventajas para concretar la inversión. La información debe ser fácilmente accesible, el personal poder responder las preguntas de los inversores, mostrar a los ejecutivos el lugar, las ventajas, responder las preguntas específicas con rapidez y solvencia. Por supuesto, la decisión de elegir país u otro se toma en función de múltiples variables, tales como el funcionamiento y perspectivas del mercado, costos, incentivos y beneficios, cercanías, clima de inversión y datos de la macroeconomía. Pero si la API hizo un buen trabajo es posible que se acerque o que posicione al país dentro del listado final. La API es un proveedor de información que reduce los costos de acceder a ella y, por lo tanto, evita que los inversores extranjeros compitan en desventaja con los locales. La API cataliza dudas y preocupaciones de los inversores, intermedia entre ellos y los órganos de gobierno, y los ayuda a sortear la madeja burocrática. La API es un instrumento que puede aumentar las chances de que el país receptor sea incluido en el listado de posibles destinos de IED.

Para promover un país es esencial que tenga un nombre o tema por el que se lo reconozca internacionalmente y por el que la comunidad de negocios lo identifique. Las actividades de marketing permiten cumplir dicho objetivo; crean conciencia y conocimiento de un país como potencial destino de inversiones entre varios y corrige las distorsiones. Es decir, pone al país en el mapa de los inversionistas. El marketing es especialmente efectivo cuando el país no tiene una imagen creada.

Un gobierno puede promocionar su país de la misma forma en que una empresa promociona sus productos y/o servicios. Muchos países adoptan medidas como liberalizar su economía o marco legal y regulatorio, establecer mecanismos para la resolución de disputas con inversores, otorgar beneficios o ventajas a la generación de IED en determinado sector, entre otras. A ello se suman los determinantes económicos y políticos (tamaño del mercado, bajos costos laborales, acceso a materias primas, tecnología, recursos humanos y activos estratégicos,

estabilidad política). Las APIs, a través de las actividades de promoción de inversiones, potencian los beneficios y los hacen visibles para los inversores extranjeros.

Dichas actividades son más efectivas cuando permiten superar las asimetrías de información, compensan el funcionamiento imperfecto de los mercados que hace que las casas centrales de las compañías no consideren al país como un lugar atractivo para instalarse, y logran diferenciar a su país como un anfitrión de actividades consideradas target.

2.1.4. Que es el targeting.

El targeting es la estrategia de promoción de inversiones más efectiva. Se trata de esfuerzos realizados por APIs para atraer inversiones hacia determinado sector o industria. En principio, aquellas APIs que realicen mayores esfuerzos por alcanzar un determinado tipo de inversión en un sector o industria tendrán mejores resultados.

La mayoría de las APIs tienen un target, es decir, un objetivo, un sector, una industria en la que ponen su atención y esfuerzos. Targeting es considerada la mejor práctica en la promoción de inversiones. Diversos estudios comparan el flujo de IED entre sectores target, antes y después del targeting, y sectores no target durante el mismo período (Harding & Javorcik, Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows, 2011). Es cierto que existe el riesgo de que el target sea fruto de una experiencia, es decir, fruto del éxito o el fracaso previo en perseguir un determinado sector. El targeting es, en principio, una decisión exclusiva de la API.

Se considera que es más efectivo centrarse en uno o unos pocos sectores target en lugar de intentar atraer cualquier tipo de inversión. En este último caso, lo que hará la API es intentar convencer al inversor de que su país es un buen lugar para hacer negocios, mientras que en el primer caso lo que hará es convencer al inversor de que su país es especialmente favorable a una industria o sector determinado. Un mensaje customizado y atomizado, a una audiencia muy particular, será siempre más efectivo que una actividad general de promoción de inversiones.

La elección del target de la API puede obedecer a múltiples causas. La necesidad del país de desarrollar alguna industria, el éxito pasado en atraer inversiones hacia ese sector, la existencia de ventajas comparativas en un sector versus otro, la disponibilidad de materias primas, la capacidad ociosa en un sector, las tendencias de IED globales, la necesidad de moneda extranjera para potenciar un sector, una estrategia de sustitución de importaciones, el éxito de otros países en la región en atraer IED hacia ese sector o industria, entre otros. No se puede excluir en un cien por ciento la posibilidad de que los flujos pasados de IED sean los que a su vez determinen el subsiguiente targeting del país receptor.

En cualquier caso, una política eficaz de promoción de inversiones estará centrada en sectores o industrias determinados o clústeres de negocio específicos. Las APIs exitosas tienen un sector como objetivo, un target específico para atraer inversiones de manera más efectiva ya que priorizan el uso de recursos limitados hacia donde son más útiles y donde tengan más chances de éxito.

Para establecer el target, la API deberá pensar en dónde está mejor situado el país y cuál de sus sectores o industrias están mejor posicionados para recibir IED, cuáles sectores tienen más potencial y representan oportunidades más atractivas en términos de IED y desarrollo, y cuáles tienen una posición o ventaja competitiva.

Sector targeting es vista como una buena práctica, entendiendo que un mayor esfuerzo en una cantidad determinada o reducida de sectores lleva a un mayor flujo de IED. Targeting significa actividades de promoción de inversiones, de creación de imagen, de generación de inversión, servicios a inversores y promoción de políticas, pero aplicándolos a una industria específica en lugar de hacerlo en general. Una API que no hace targeting promocionará el país como un buen lugar para hacer negocios. Una API, en cambio, que hace targeting en sectores particulares enfatizará que su país es una locación ideal para esos inversores operando en industrias específicas. La primer API atenderá a distintos tipos de ferias y conferencias, la segunda solo se hará presente en eventos específicos sobre las industrias que intenta atraer.

Un mensaje enfocado, a medida y enviado a un sector reducido es más efectivo que actividades de promoción generales. Se trata, en definitiva, de una estrategia conveniente que permite

preguntarse y medir si los esfuerzos de la API son exitosos a la hora de atraer IED hacia dicho sector, clúster o industria.

2.1.5. Factores internos que afectan el funcionamiento de la API.

Los factores estructurales u organizacionales tienen una influencia directa en la efectividad de las APIs (Sung-Hoon, 2008) (Sung-Hoon, Determinants of the Performance of Investment Promotion Agencies). La estructura de las APIs varía de país a país. Usualmente las APIs son parte de o financiadas por los ministerios de comercio, economía o industria, y suelen tener fuertes lazos con los ministerios de relaciones exteriores para facilitar su despliegue en el extranjero. El elemento común a todas es el establecimiento de una agencia o departamento especialmente dedicado a la promoción de inversiones, con un rol definido, un objetivo o target, autonomía operacional, acceso independiente a expertise e información necesaria. Muchas son agencias centralizadas, autónomas y únicas, con cierto nivel de independencia respecto del organigrama estatal para dotarlas de mayor credibilidad y flexibilidad para actuar. Suelen tener websites de calidad, con contenido, arquitectura e información relevantes y de fácil acceso para el inversor.

Existe una relación positiva entre la performance de la API y su experiencia, staff total, staff en el extranjero, autonomía y carácter semiprivado y ubicación por encima o por fuera del orden ministerial.

La edad de API importa; una mayor experiencia fruto del contacto estrecho con ciertas actividades, repetido a lo largo del tiempo, se traduce en una mejor performance. Cuanto más opere una organización, mayor será la intensidad de las experiencias que tendrá y mayor será el aprendizaje. Una API de muy largo plazo mantiene redes profesionales, lo que puede ayudar a conocer el ecosistema inversor. A mayor experiencia mejor será el uso que las APIs hagan de las herramientas de marketing a su disposición.

La actividad principal de la API (atracción de inversiones) requiere un alto grado de involucramiento del staff, personal suficiente que pueda manejar los temas con alta especialización. Cuanto mayor es el staff de la API, en principio, mejor es su performance. La

cantidad y calidad del staff, con experiencia en el sector privado (más propensos a entender cómo funciona el universo privado de inversiones), salarios iguales o más altos a los del sector privado, son elementos determinantes que se traducen en APIs más efectivas.

Por otro lado, la presencia de staff en el extranjero está asociada a una mayor atracción de IED. Dicho personal, distinto del personal consular, convence a potenciales inversores, entabla relaciones de largo plazo con jugadores clave. Las oficinas propias son más eficaces ya que los equipos en embajadas y consulados tienen otras tareas y por tanto no pueden dedicar tiempo ni esfuerzo suficiente.

La API debe estar, en principio, por encima de los ministerios. Las aprobaciones y permisos suelen ser responsabilidad de oficinas, secretarías y ministerios, lo que deriva en un exceso de tiempo y energía tanto para la API como para el inversor. Por lo tanto, aquellas APIs que dependen directamente del presidente o del primer ministro pueden procesar inversiones de manera más eficiente.

Para un mejor funcionamiento, la API debe tener autonomía. Ello significa poder correrse de los procesos establecidos para el resto del servicio público, autonomía financiera para operar sin estar sujeto al constante control y burocracia ejercida por la autoridad central, contratar el personal necesario, y, en general, ejecutar las decisiones con el dinamismo y rapidez que la propia actividad requiere.

Las APIs que tienen un estatus cuasi estatal son más eficientes ya que tiene mayor libertad para actuar. A su vez, el vínculo con las oficinas de gobierno les da la posibilidad de influir sobre las decisiones en favor de los inversores, así como asistirlos con la carga burocrática. La posición que ocupa en el organigrama estatal (subunidad dentro de un ministerio, cuerpo autónomo o semiautónomo que reporta a un ministerio, instituciones público-privadas, o incluso privadas) son indicadores para entender la performance de una API.

Aquellas APIs que son cuasi gubernamentales tienen mejores chances de cumplir su misión. Está claro que las tareas de promoción de inversiones deben ser realizadas por gobiernos, ya que son actividades difíciles de traducir en ganancias. Si están vinculadas de alguna forma al

gobierno podrán prestar servicios al inversor más eficientemente, ayudándolo a obtener permisos y aprobaciones, canalizando sus reclamos, advocating en su favor. Sin embargo, el tipo de actividades que las APIs realizan son más cercanas en naturaleza a las del universo privado. Ello significa que requieren flexibilidad para responder a las condiciones cambiantes de los negocios, a los requerimientos de los inversores, contar con habilidades para generar y mantener relaciones con el sector privado por largos periodos de tiempo. Usualmente las entidades públicas no tienen suficiente flexibilidad ni son inmunes a las interferencias políticas de los distintos gobiernos. Requieren también las APIs un buen entendimiento de las necesidades del sector privado.

Las APIs con un estatus autónomo y no como subunidades de secretarías o ministerios son más efectivas para atraer IED. A su vez, las APIs que reportan a entidades que trabajan con temas económicos en lugar de políticos son más eficaces, ya que el trabajo de la API es en naturaleza económico (ministerio de economía versus de exteriores).

La efectividad de la API también es mayor cuando reporta a un cuerpo colegiado que tiene representación privada (cuanto mayor es el número de los representantes privados, mayor la efectividad). Lo mismo sucede cuando la API reporta directamente al primer ministro o presidente ya que le otorga mayor credibilidad y compromiso ante los ojos de los inversores.

2.1.6. Factores externos que afectan el funcionamiento de la API.

En principio, la promoción de inversiones realizada por las APIs tiene mejores resultados en países en desarrollo, donde el inglés no es la lengua oficial, donde hay gobiernos menos efectivos y se tarda más en comenzar un negocio. Esto se explica porque la promoción de inversiones lo que busca es reducir las asimetrías de información entre inversores extranjeros y locales, y también la carga de la burocracia para hacer negocios (red tape).

No debe perderse de vista que las APIs tendrán por delante un arduo y difícil trabajo si no se dan algunas condiciones exógenas: buen clima de negocios, políticas macroeconómicas de cierta apertura de mercado, regímenes impositivos favorables, estabilidad económica y política, inversiones en comunicaciones e infraestructura, bajos costos laborales, políticas específicas

regionales dentro del país para alentar allí la inversión, políticas que remuevan las restricciones a la IED, incentivos financieros, vacaciones impositivas, tasas reducidas y concesiones regulatorias, entre otras (Sung-Hoon, Foreign Investment Impact and Incentive: A Strategic Approach to the Relationship Between the Objectives of Foreign Investment Policy and Their Promotion, 2005) (Morisset & Andrews-Johnson, 2003).

El PBI per cápita del país, el aumento o tasa de crecimiento y el tamaño del mercado son factores para medir cuán atractivo es un mercado. Existe una relación directa entre ambos y el flujo de la IED. Por otro lado, el costo laboral es un gran motivador para buscar la eficiencia, por lo que constituye otra condición para localizar inversiones. La apertura de la economía de un país también determina la IED.

La efectividad de la promoción de inversiones que realizan las APIs es sensible al clima de negocios. La promoción es más efectiva en países en desarrollo con un buen clima de negocios. Las estrategias de marketing funcionan si hay un buen producto para vender. Las APIs podrán cumplir un rol clave al hacer foco en los activos de un país. Sin embargo, esto es poco realista. Promocionar un país con activos limitados (por ejemplo, inestabilidad política y macroeconómica) puede ser altamente improductivo. E incluso producir efectos indeseados si los inversores, una vez en el país, se dan cuenta de que lo informado por la API no es correcto, lo que a su vez se traduce en una mala imagen para otros inversores.

Los legisladores podrían enfocarse en mejorar las condiciones macro para luego establecer un plan para la API. Cuanto mejor es el clima en el país, mejor y mayor será la efectividad de la API, entendiendo que es más fácil promocionar un buen producto que un mal producto. Cuando el clima de inversión es malo, se debe prestar mayor atención a mejorar los fundamentales. Las APIs reconocen que su actuar por sí solo no es suficiente para atraer IED. Por supuesto, las actividades de la API ayudan o contribuyen a que el gobierno realice sus mejores esfuerzos en mejorar el clima de inversión.

En resumen, la eficacia de las APIs depende del clima de inversión y del nivel de desarrollo del país. Factores económicos (tamaño del mercado, calidad, costos laborales, materias primas, tecnología), clima de inversión (impuestos, costos de capital, sistema legal y regulatorio,

transparencia y corrupción) y contexto socio político (flexibilidad laboral, relaciones con sindicatos, estabilidad política, apertura económica del país, privatización del mercado) inciden directamente en el actuar de las APIs, En consecuencia, las APIs deberán dedicar tiempo y esfuerzo en tareas de promoción de políticas (policy advocacy) para mejorar las condiciones y, a su vez, mejorar la efectividad de la API.

2.1.7. Cuán efectivas son las APIs.

Existe escasa literatura que analice el funcionamiento de las APIs desde las relaciones internacionales. Los análisis econométricos sugieren que la promoción de inversiones realizada por las APIs es una actividad costo efectiva. Por supuesto, no todas las APIs son iguales ni tienen los mismos efectos. La efectividad de la APIs está dada por su capacidad para atraer IED.

Dicha efectividad puede medirse de distintas formas. La mayoría de los autores coincide en preguntarse si existe una consecuencia directa entre el funcionamiento de la API y el aumento o disminución de IED, es decir, en qué medida inciden las agencias en el flujo de IED hacia el país receptor. Mejor y más efectiva es la API cuanto más IED atrae.

La mayoría de los estudios concluye que las APIs tienen una incidencia positiva en la atracción de IED (Harding & Javorcik, 2013) (Loewendahl, 2001) (Ni, 2016) (Harding & Javorcik, Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring them Together?, 2007). La IED aumenta en el país receptor versus aquellos países que no realizan tareas de promoción de inversiones a través de APIs.

En principio, la promoción de inversiones funciona mejor en países donde el inglés no es la lengua oficial y que son culturalmente distantes de los centros internacionales de negocios (principalmente, Estados Unidos). Asimismo, las APIs funcionan mejor en países con gobiernos menos efectivos, y donde se tarda más tiempo en poder establecer un negocio. El impacto es especialmente positivo en países en desarrollo, no industrializados.

La mirada clásica indica que la IED aumenta en función de la calidad del clima de inversiones en el país, así como la existencia de genuinas oportunidades de negocio. Si los gobiernos se esfuerzan y trabajan en crear un clima propicio, entonces los inversores buscarán allí sus mejores oportunidades. Los defensores de las actividades de promoción sostienen que ello no es suficiente, y que existe una falla de información o percepción sobre las oportunidades entre los potenciales inversores que es cubierta por el actuar de las APIs.

Sin embargo, no es suficiente con crear una API y esperar grandes resultados. El éxito de la API depende de su profesionalismo, esfuerzo y compromiso hacia el inversor extranjero. Exige mantener al día la información, atractiva y a la que sea fácil de acceder. Es especialmente importante tener un target ya que, como se ha detallado, aquellos países con APIs que realizan tareas de promoción con un target o audiencia específica reciben mayores flujos de IED versus aquellos sectores no target.

Asimismo, hay una relación directa y positiva entre edad, staff total y staff en el extranjero de la API y su performance. De igual manera, APIs con autonomía para funcionar y por fuera de la estructura ministerial (no como subunidades del ministerio) tiene mejor performance. Algunos estudios indican incluso que un dólar que se gasta en esfuerzos de promoción de inversiones a través de APIs trae mayores réditos que un dólar que se gasta en subsidios o incentivos fiscales.

Las APIs son una herramienta eficaz y costo efectiva para países en desarrollo para atraer inversiones. Sin embargo, no actúan aisladamente ni pueden escindirse del país que las alberga. Funcionan más bien como un complemento y no como un sustituto de políticas tendientes a mejorar el clima de inversión.

Existen, por supuesto, desafíos. El principal, establecer de manera clara la relación de causalidad directa entre el actuar de la API y el aumento de la IED. Bien podría argumentarse que las decisiones estratégicas de las APIs están condicionadas por la experiencia positiva de IED en un determinado sectores en el pasado (causalidad reversa). El otro desafío es distinguir entre los efectos de la API versus otros efectos dados por incentivos que ocurren al mismo tiempo como, por ejemplo, ventajas o vacaciones impositivas para inversores extranjeros. La

mayoría de los estudios no permiten discernir de forma clara y concluyente los efectos de uno y otro, o en qué medida se da la relación de causalidad aislada de otros factores.

2.2. Las burocracias.

Las formas en que un gobierno toma decisiones de política exterior permiten múltiples y simultáneos análisis. El estudio del comportamiento, de la forma en que se toman las decisiones, fue ampliamente abordado por Graham Allison (Allison, 1988). Allison realiza un estudio sistematizado a partir de modelos de conducta. Dichos modelos, no excluyentes entre sí, intentan explicar el proceso de toma de decisión. Este proceso no es en absoluto pasivo sino dinámico, compuesto por un sinnúmero de actos.

Allison utilizó la crisis de los misiles de 1962 para intentar entender el proceso por el cual el gobierno toma decisiones. Si la esencia de la decisión es impenetrable para el observador de a pie, e incluso muchas veces para quien toma la decisión, debe poder existir una explicación teórica que dé cuenta del mecanismo y el procedimiento que conforma esa decisión. En el caso de Allison, fue lo que llevó a que Estados Unidos y la Unión Soviética estuvieran al borde de una guerra nuclear. Los modelos clásicos de Allison no se excluyen sino que pueden coexistir y combinarse entre sí.

El primer modelo teórico se denomina actor racional. Es decir, cómo el gobierno elige de manera racional una acción determinada de política exterior. Quien decide tiene a su alcance alternativas y su elección guarda estrecha relación con un fin específico. Hay cálculo de beneficios, réditos o utilidad. Es una elección natural ya que la alternativa elegida es la que más beneficio reporta al jugador. Los beneficios son los máximos posibles. Todo el peso de la decisión recae en un líder. Parte de la base de que el organismo es unitario y racional. La decisión es la consecuencia de un análisis de fines, de cuáles son las mejores ventajas que se pueden obtener.

Frente a un problema determinado, el actor racional responde estratégicamente. Maximiza metas y objetivos. Si se toma una acción determinada es porque existieron razones suficientes

para tomar esa y no otra decisión. Existe un cálculo minucioso de alternativas y consecuencias posibles. La elección es la que mayor utilidad reporta. Hay un análisis de costos y beneficios.

El segundo modelo teórico se denomina organizacional. Se centra en la conformación de los procedimientos de los distintos organismos que forman parte del organigrama estatal y que participan, directa o indirectamente, de la decisión. Las decisiones son el producto del funcionamiento de distintos jugadores, los cuales siguen patrones específicos de conducta.

Este modelo parte de la base de que cada actor no es capaz de procesar ni calcular todas las consecuencias posibles de una decisión. Por lo tanto, la elección de cada uno de esos organismos es fruto de las reglas que orientan su accionar. Las decisiones de política exterior constituyen un output de procesos organizacionales.

A pesar de que el estado es unitario, cada miembro toma pequeñas decisiones que forman el rompecabezas de la elección final. Esas pequeñas decisiones son fruto del análisis y de las alternativas que surgen del propio funcionamiento interno. Los actores involucrados coexisten en un universo en el cual interactúan unos con otros pero sin cohesión, ejecutando acciones de modo autónomo y automático. Las rutinas y protocolos preestablecidos para cada una de esas organizaciones producen resultados. Cada actor procesa la información, evalúa y define alternativas conforme su propio patrón de comportamiento.

Por lo tanto, las acciones son distintas conforme el lugar que ocupa y los fines que persigue cada organismo. Los procedimientos que definen su actuar limitan y condicionan sus decisiones.

El tercer modelo es denominado político, gubernamental o burocrático. La atención en esta construcción teórica está puesta en la política. Las decisiones de política exterior no son elecciones racionales sino el resultado de la política. Es decir, el resultado de pactos entre jugadores que no toman decisiones únicas ni obedecen a motivos enteramente racionales. El elemento esencial es el poder, la influencia que unos actores ejercen sobre otros. Destreza, compromisos y conflictos entre jugadores que tienen intereses diversos y muchas veces contrapuestos. Es el resultado del “tira y afloja” de la política.

Quienes toman decisiones no son un grupo único ni sin fisuras. Cada actor dentro del organigrama estatal compite con los demás. Las decisiones son el producto de esa competencia, resultado de la negociación, en definitiva, de la política. Múltiples jugadores actúan de forma dispar en pos de objetivos distintos. Cada grupo, cada unidad, tiene objetivos, concepciones e ideas distintas (Krasner, 1972). Ello da al análisis de los outputs cierta complejidad. Si cada organismo tiene percepciones y prioridades distintas, y muchas veces contrapuestas, entonces cada uno de ellos luchará por lo que entiende es la mejor alternativa. Los resultados no son óptimos. Importan más a los efectos de este modelo el poder y la habilidad que la razón, las rutinas y procedimientos.

Hay múltiples jugadores. Frente a un problema determinado, cada actor tiene concepciones distintas. En el proceso de toma de decisión hay competiciones, coaliciones, malentendidos. Esa es la esencia del poder, que siempre es compartido y es la política el medio a través del cual se dirimen estos problemas. Por lo tanto, la decisión es el resultado de un proceso político. Ese modelo requiere de un análisis que permita identificar juegos, jugadores, alianzas, pactos, compromisos, ideas y visiones de cada actor. Y estos están dados por las funciones que llevan a cabo y por las posiciones que ocupan cada uno. Qué personalidad o estilo tiene cada actor, cuáles son sus antecedentes, qué sensibilidad tiene hacia ciertos temas, qué posición ocupa en el organigrama estatal, qué influencia ejercen, cómo se combinan las visiones, qué funciones cumplen, qué intereses persiguen, son algunas de las preguntas que pueden orientar el análisis.

En definitiva, existe una puja entre distintas alternativas. Prevalece la que ejerce mayor influencia. Hay multiplicidad de actores, cada uno con su propia agenda específica y sus propios problemas intra nacionales. No hay un conjunto consistente de objetivos. El poder entonces tiene un rol fundamental. La cuota de incertidumbre es elevada. La decisión es el resultado del ejercicio del poder; capacidad y destreza para influenciar y prevalecer. Ello significa que las decisiones son el fruto de alianzas entre los distintos actores.

2.3. El sector agropecuario.

Como se detalla más adelante en el presente trabajo, el sector agropecuario es publicitado por la Agencia como una oportunidad de inversión. Argentina tiene excelentes condiciones para el continuo desarrollo de actividades agropecuarias; una economía amplia y diversificada, disponibilidad de recursos naturales, alta calidad de capital humano y complejos industriales dinámicos y sectores con rápido crecimiento. En particular, el país tiene clima y suelo propicio, escasa necesidad de aplicación de agroquímicos (lo que hace que los cultivos sean más rentables que en otros países), amplia utilización de mejores prácticas (por ejemplo, siembra directa), personal altamente capacitado, desarrollo y aplicación intensiva de tecnología, infraestructura y capacidad exportadora, diversificación de negocios dentro de la cadena de valor, posibilidad de desarrollo de producciones orgánicas o no-genéticamente modificadas, certificadas condiciones de sanidad y alta inserción dentro de la cadena productiva global. Todo ello hace que el sector agropecuario, parte del sector primario compuesto principalmente por agricultura y ganadería, sea considerados por la Agencia como una oportunidad de IED.

3. Diseño empírico.

3.1. La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.

La unidad de análisis del presente proyecto de investigación son las burocracias. En particular, una de ellas: la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, una fundación público-privada que depende de Cancillería. La Agencia tiene por objetivo, entre otros, la promoción de inversiones internacionales. Creada en el 2016, opera en la práctica como una continuación de la Fundación Exportar, organización orientada desde 1993 a la promoción de exportaciones del sector privado argentino. De acuerdo con el estatuto (Ministerio de Producción de la Nación, 2016), para alcanzar sus objetivos puede realizar toda actividad que contribuya a la promoción de inversiones como, por ejemplo, participar en misiones, rondas de negocios, ferias, seminarios, foros, atraer inversiones extranjeras, colaborar en la generación de contactos y reuniones entre las partes interesadas, brindar asesoramiento respecto de los trámites para realizar dichas inversiones, e incluso establecer oficinas en el extranjero.

Atraer inversiones es una moneda de cambio, un instrumento eficaz para garantizar poder. Los actores estatales buscan maximizar poder. De acuerdo con el modelo de política gubernamental o burocrático de Graham Allison, las acciones son el resultado de acuerdos entre los múltiples

actores involucrados. La elección no es única ni producto de decisiones racionales, sino del “tira y afloja” de la política. El poder es el elemento que moldea las decisiones de política. Las burocracias tienen vida propia y la Agencia es una de ellas. Su actuar se origina en numerosas pequeñas acciones de diferentes estructuras y niveles del estado. Los resultados, por lo tanto, son satisfactorios antes que óptimos. Detrás de esas acciones hay pactos, y detrás de esos pactos necesidades de las burocracias, pujas por presupuestos, por autonomía, diferentes objetivos técnico-políticos y procedimientos.

A la hora de invertir en Argentina, los inversores extranjeros tienen costos adicionales a los que enfrentan los locales. La Agencia busca reducir esas asimetrías que son producto de la falta o la dificultad para acceder a la información. Esta burocracia disemina información relevante para los inversores extranjeros, intenta crear una imagen positiva del país y brinda servicios relacionados con el tipo de inversión en cuestión. Los ingresos de capital se consideran IED; es decir, cuando un inversor decide establecer operaciones o adquiere activos de una compañía en el país.

En consecuencia, la Agencia busca promover la IED. Diversos trabajos académicos han demostrado la existencia de una relación directa entre la promoción de un sector específico y la efectiva atracción de IED. Se trata de una burocracia dentro de la estructura estatal y, por lo tanto, busca maximizar poder. Sin embargo, las decisiones que toma obedecen a pactos políticos en los que intervienen numerosos actores. Una de esas decisiones es el posicionamiento por parte de la Agencia del sector agropecuario, por encima de otros, como un target o destinatario preferencial de IED.

La Agencia es una fundación, es decir, una persona jurídica constituida con una finalidad de bien común y que no persigue la obtención de ganancias. Promueve la inversión en Argentina, es decir, facilita proyectos de inversión productiva. De acuerdo a su página web, es “el punto de contacto para los inversores locales e internacionales.” (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2021). La Agencia busca promover al país “como destino de inversión, detectando oportunidades y promocionando sectores de nicho” (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2021). Para ello, aporta o facilita al inversor información para que este pueda llevar adelante su proyecto de negocio, eliminando burocracia (red carpet) y haciendo de intermediario entre las partes interesadas para hacer más fácil el

camino del inversor. La Agencia en definitiva es una herramienta para promover y facilitar inversiones.

Conforme su estatuto (Ministerio de Producción, 2016), la Agencia “podrá llevar adelante toda actividad útil dirigida a la promoción y la facilitación de inversiones en Argentina, sean éstas de origen extranjero o de empresas argentinas. En ese sentido, [...] podrá organizar misiones públicas o privadas de potenciales inversores extranjeros y participar en ellas, promoviendo la inversión extranjera en el país, así como gestionar y participar en rondas de negocios, ferias, seminarios, foros y misiones de promoción del país, para atraer inversión extranjera; colaborar con los inversores en la generación de contactos y reuniones con entidades del gobierno, grupos económicos, empresarios, proveedores, instituciones financieras, centros de investigación y otros actores que faciliten el ingreso de la inversión extranjera a la Argentina; asistir y brindar asesoramiento a los inversores ante organismos y entidades públicas nacionales, provinciales y locales para el eficiente desarrollo de los trámites necesarios para que se puedan llevar a cabo las inversiones; y toda otra actividad que contribuya a la promoción de la inversión en la Argentina.” Asimismo, es tarea de la Agencia difundir “en el país información comercial captada en los mercados mundiales, y todo otro dato considerado de utilidad para el exportador, tales como demanda de productos, precios internacionales, etc.”, y difundir “información acerca de Argentina destinada a promoverla como plaza para la inversión extranjera, brindando orientación e información a los potenciales inversores sobre el mercado, la legislación y los incentivos aplicables a su inversión, así como informarlos de otros aspectos relevantes para su inversión.” Por último, el estatuto de la Agencia también prevé la posibilidad de crear unidades de información especializadas en inversiones que pongan a disposición de los interesados información relevante y asistencia a los inversores, “orientándolos con la legislación vigente y trámites de importación, así como asesoramiento sobre principios, procesos y prácticas de marketing, canales de distribución, problemas u obstáculos que afectan al proceso inversor, y proponer las soluciones que resulten pertinentes, en coordinación con los sectores o áreas competentes, actuando como ventanilla en particular ante los inversores extranjeros, y/o prestar servicios de asesoría e información sobre el marco jurídico y fiscal para las inversiones, ofreciendo asesoramiento técnico acerca de los incentivos para la inversión y del ambiente de negocios en el país, brindando asistencia y/o facilitando la radicación de proyectos de inversión mediante la coordinación de su accionar con las áreas y territorios competentes.”

En el 2016, mediante una resolución del Ministerio de Producción (hoy Ministerio de Desarrollo Productivo), se reformó el estatuto de la Fundación Exportar y se puso a la Agencia bajo la órbita de dicha cartera. Hoy, sin embargo, depende de Cancillería. Esa dependencia se materializa, en particular, a través del ejercicio de la Presidencia y de la participación en el Consejo de Administración, así como a través del actuar de dicho ministerio en el exterior cuyas oficinas constituyen los brazos ejecutores de la Agencia, junto con el asesoramiento y apoyo de funcionarios de Cancillería abocados a dicha tarea.

La Presidencia y Vicepresidencia de la Agencia es ocupada por el Estado Nacional a través del Presidente, Cancillería y el Ministerio de Desarrollo Productivo (“Ministerio de Producción”). Sin perjuicio de ello, el gobierno y la administración están a cargo de un Consejo de Administración. La composición del Consejo es público privada, al igual que muchas APIs de otros países. Caben mencionar entre sus miembros a la Unión Industrial Argentina, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa, la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores y la Subsecretaría de Industria, ambas dependientes del Ministerio de Producción, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y la Subsecretaría de Promoción del Comercio e Inversiones, ambas dependientes del Cancillería, el Banco de Inversión y Comercio Exterior, la Cámara de Importadores, la Sociedad Rural Argentina, la Federación de Cámaras de Comercio Exterior de la República Argentina, la Confederación General Empresaria de la República Argentina, la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (“Ministerio de Agricultura”), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Banco de la Nación Argentina, el Ministerio de Turismo y Deportes, la Asociación Emprendedores de Argentina y la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Es el Consejo quien elige y delega sus facultades en un Presidente Ejecutivo, persona que tiene a su cargo el giro ordinario o gerenciamiento de la Agencia.

Algunos de los factores internos previamente detallados están presentes en la Agencia y, en principio, harían de ella un organismo más eficiente en su tarea de atraer IED. A pesar de que la Agencia no cuenta con oficinas propias en el exterior (tarea en la que la asiste Cancillería a

través de las representaciones oficiales), tiene un amplio y profesionalizado staff local. La Agencia funciona como tal desde marzo de 2016 y como heredera de la Fundación Exportar desde 1993. Por lo tanto, su experiencia es sin dudas basta. Pero, sobre todo, la Agencia tiene autonomía para funcionar fruto de su estatus especial de fundación público-privada (o cuasi estatal) ubicada por fuera del organigrama estatal, aunque bajo supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto significa que la Agencia opera con mayor flexibilidad y libertad, y con independencia de la rígida estructura estatal.

Según la información publicada por la Agencia y disponible en su página web (mayormente mediante la publicación de informes para el inversor) (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2020), Argentina ocupa un lugar relevante en los negocios internacionales. Dicha situación se sostiene sobre tres pilares: recursos naturales, capital humano e industria dinámica. El país es promocionado como una economía amplia, diversificada y de rápido crecimiento; tercer mayor PBI de América Latina con USD 450.000 millones y un PBI per cápita de USD 10.000 (ambos datos correspondientes al 2019), un mercado de 45 millones de personas y la posibilidad de acceder al Mercosur, ampliando dicho número a 295 millones de personas. Argentina es el octavo país más grande del mundo con un 53 % de tierra cultivable, siendo exportador líder en soja y derivados (por ejemplo, harina y aceite de soja), maíz y trigo (y sus derivados), limón, carne, biodiesel y maquinaria agrícola. A nivel mundial, es el sexto productor y el quinto exportador de carne bovina, participando en mercados de alta competitividad y exigencia como Estados Unidos, Europa y China. Respecto del capital humano, es el primer país en América Latina en dominio del idioma inglés, con más de 110.000 graduados por año en carreras CTIM (es decir, ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) y más de 433.000 trabajadores altamente calificados.

Según la información publicada por la Agencia (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2020), Argentina tiene cinco regiones económicas: Noroeste, con producción de soja, maíz, caña de azúcar, arroz y cítricos; Noreste, con producción de arroz, soja, maíz, yerba mate, té y tabaco; Cuyo, con producción de vino, frutos secos y oliva; Centro, con producción de soja, trigo, maíz, girasol, maní, ganadería y lechería; y Patagonia, con producción de frutas y ganadería ovina. Las industrias o negocios antes mencionados son los considerados principales para cada región.

El sector agrícola es para la Agencia uno de los principales sectores destinatarios de IED. Ello es una consecuencia o producto de la disponibilidad y acceso a recursos naturales, extensiones de tierra cultivable, periodicidad de lluvias y/o acceso a fuentes de agua, diversidad geográfica y climática, lo que permite la presencia y desarrollo de distintos negocios dentro del sector, grandes extensiones de tierra orgánica certificada, recursos humanos altamente capacitados, aplicación de tecnología y avanzadas prácticas empresariales, aplicación y desarrollo de AgTech (es decir, empresas de tecnología aplicadas al agro), presencia en mercados internacionales altamente exigentes y competitivos, lo que a su vez le otorga reputación de ser un generador de productos de calidad, naturales y saludables, ausencia de enfermedades como gripe porcina, PRRS (síndrome respiratorio reproductivo porcino) y FMD (fiebre aftosa), e infraestructura en constante desarrollo.

Conforme lo publicado por la Agencia en sus informes (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2020), Argentina tiene el mayor y más eficiente complejo exportador de soja del mundo, constituyendo el primer exportador mundial de aceite y harina de soja, el tercer exportador de grano de soja, el primer exportador de biodiesel, el primer exportador de aceite de limón y maní, el tercero de maíz, el quinto de carne vacuna y el cuarto de harina de trigo. Los commodities agrícolas representan el 40 % de las exportaciones. Para la Agencia, las oportunidades de inversión están dadas por una estrategia de diversificación tanto de mercados como de productos.

La Agencia publica informes respecto de las potencialidades del sector agropecuario. Sin embargo, dichos informes contienen información general, a nivel macro, de dicha actividad y sus posibilidades de desarrollo, con una breve explicación de por qué son atractivos como destinatarios de IED. Incentivos, facilidades, beneficios impositivos, laborales, regímenes especiales y cualquier otro tipo de ayudas para la atracción de IED, salvo algunas excepciones, no son detalladas por la Agencia. La actividad principal sería entonces facilitar y diseminar información respecto de oportunidad de inversión. Dicha tarea (razón principal de la existencia de las APIs) incluye la identificación de oportunidades de negocio, el networking, el apoyo o asistencia en el proceso de due diligence, la mejora del clima empresarial, y el seguimiento post operación, conforme lo informado por la Agencia. Sin embargo, no resulta claro de qué

manera realiza estas actividades o cuáles son los casos de éxito en los que ha intervenido. En la práctica, la Agencia no contacta activa y directamente a posibles inversores, sino que pone a su solicitud y disposición información relevante. Existen nichos de negocio dentro del universo agropecuario que la Agencia promociona de manera deliberada y con (en cierta medida) mayor precisión. Estos son la acuicultura y pesca, la ganadería con especial énfasis en la producción porcina, y la forestal. Por motivos metodológicos, haremos mención únicamente a la ganadería.

Una vez más, de acuerdo con lo publicado por la Agencia (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2020), la ganadería es el tercer sector dentro del universo agropecuario en importancia en Argentina, con más de 53 millones de cabezas de ganado. El sector representa el 5 % de la producción mundial de carne bovina, con exportaciones por más de USD 3.100 millones durante el 2019 siendo el quinto exportador de dicho tipo de carne.

La ganadería bovina se desarrolla en todo el territorio argentino. Las razas más importantes por cantidad de cabezas son Aberdeen Angus, Hereford, Shorthorn, Braford y Brangus. La autoridad de control SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), dependiente del Ministerio de Agricultura, está presente en toda la cadena de producción. Argentina es el segundo mayor consumidor de carne per cápita del mundo. En consecuencia, aproximadamente el 80 % de la producción se destina al mercado interno. Sin embargo, la exportación de carne bovina tiene notable presencia. El país exporta a más de ochenta países y desde el año 2016 lo ha hecho por más de 200.000 toneladas de carne con hueso y por encima de los USD 1.000 millones cada año, superando los USD 3.000 millones en 2019. En términos sanitarios, tiene acceso al 85 % de los mercados a nivel mundial, siendo los principales destinos China y la Unión Europea, seguidos por Israel, Chile y Rusia. Las expectativas tanto de producción como de consumo a nivel mundial de carne bovina son alcistas, previendo superar los 75.000 toneladas de carne con hueso hacia 2028.

El sector ganadero, y en especial el bovino, presenta altos niveles de complejidad y competitividad. El país no solo exporta carne sino también genética. Como se mencionó anteriormente, cuenta con certificaciones de calidad, sanidad y bienestar animal. La experiencia del sector en engorde a pasto y en feedlot o también llamado engorde a corral, la

capacidad instalada, las condiciones de la tierra, la disponibilidad de agua, la industria de productos y servicios que abastece a la ganadería bovina, y la integración del sector (desde la producción hasta la comercialización) constituyen un atractivo para la IED.

Para la Agencia, la producción porcina también es un nicho de negocio digno de atraer IED y, por ende, especialmente promocionado sobre otros. Conforme lo informado (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2020), la producción mundial porcina caerá producto del impacto de la peste africana. Por su parte, China, mayor productor mundial, reducirá su producción pero no su consumo, siendo dicho faltante reemplazado por mayores importaciones. Por su parte, Argentina ocupa el puesto catorce en producción mundial (también de acuerdo con información de 2019). Son varios los factores favorables que hacen del país un lugar privilegiado: disponibilidad y acceso a maíz y soja, industria de nutrición ampliamente desarrollada, estatus sanitario privilegiado (el país es libre de peste porcina, reconocimiento otorgado por la Organización Mundial de Sanidad Animal), recursos humanos capacitados y clima favorable. Desde 2016 la producción porcina ha ido en aumento, motivado entre otros factores por la creciente demanda externa y por la facilidad de escalar su producción. Desde 2016 las exportaciones del complejo porcino (incluyendo carne y sus productos derivados) ha ido en aumento, superando las 10.000 toneladas exportadas, principalmente a Rusia (reúne el 50 %), Hong Kong y China.

En cualquier caso, la Agencia destaca en sus informes al sector agropecuario como un sector con alto potencial, en constante crecimiento, motivado especialmente por la creciente demanda externa y la madurez de la industria local, apto tanto para proyectos greenfield como brownfield, en todos los eslabones de la cadena de valor, participando de forma directa o con socios locales. Es por ello que la Agencia también publica una guía para el inversor interesado en conocer la situación local, explicando de modo general como es el proceso para establecer una empresa en el país, cómo funciona el sistema impositivo, la legislación laboral, y muy sucintamente, cuáles podrían ser los beneficios específicos para cada inversión (típicamente, reducciones o exenciones impositivas por cierto periodo de tiempo) (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2021).

En diciembre del 2020, la Agencia lanzó la plataforma Invest Argentina, un portal de proyectos de inversión privada que funciona como intermediaria entre potenciales inversores y aquellos promotores-titulares de proyectos de inversión que buscan capital (Presidencia de la Nación, 2021). Se trata de proyectos privados sobre los que la Agencia realiza una revisión técnica con el objetivo de verificar la consistencia de los mismos. El titular promotor es el exclusivo responsable respecto de la conveniencia económica y productiva de la inversión. Asimismo, Cancillería a través de sus representaciones en el exterior, realiza una difusión activa de dichos proyectos. En definitiva, se trata de una de las tantas posibles iniciativas de relacionamiento con potenciales inversores.

Una de las principales herramientas que tiene la Agencia para actuar es a través de la preparación de informes particulares (por ejemplo, sobre un sector o región específica). Al momento de realización del presente trabajo, el único informe sobre inversiones es el de marzo de 2021 (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2021). En dicho informe, elaborado a partir de la información pública disponible, se dice que la IED disminuyó 42 % durante el 2020, con perspectivas de contraerse entre un 5 % y 10 % más durante el 2021 como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Asimismo, la IED hacia las economías en desarrollo, totalizando USD 616 mil millones, representaron el 72 % de la IED mundial captando América Latina el 37 %. Durante el 2020, el monto de IED en Argentina fue de USD 2.645 millones, lo que representó un 8,36 % del total de IED en la región. Sin perjuicio de que la IED disminuyó, las economías en desarrollo continúan siendo una oportunidad y las destinatarias preferenciales de IED, tal como el informe publicado por la Agencia sugiere.

3.2. La Inversión Extranjera Directa.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (“OECD”) realiza un índice denominado FDI Restrictiveness que mide qué tan restrictivos son los países para atraer IED (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2021). Para ello, el índice observa restricciones al ingreso de capital extranjero, la existencia de mecanismos discriminatorios de aprobación, restricciones a personal extranjero y restricciones de tipo operacionales. El índice toma valores de entre 0 y 1, donde 0 es el mínimo posible de restricción y 1 el máximo posible. El valor asignado en 2019 a Argentina fue de 0,03, siendo el promedio

de la OECD 0,06. De igual forma, en el caso del sector primario argentino, dicho valor fue de 0,038, siendo el promedio de la OECD 0,094.

Existen otros índices similares al elaborado por la OCDE que miden qué tan receptivo es un país a la IED. El Global Foreign Direct Investment Country Attractiveness Index, por ejemplo, es un índice de elaboración privada que mira los prerrequisitos del país para atraer inversiones, los factores subyacentes y las externalidades (Global Foreign Direct Investment Country Attractiveness, 2021). En 2019, Argentina ocupó el puesto 57 de un total de 109 países relevados. Estos dos índices permiten inferir que el país es, en principio, de restricción y atracción media hacia la IED.

Para el relevo de las estadísticas disponibles en materia de IED, se tomaron los índices más comunes y que, salvo algunas excepciones, la mayoría de los países y organismos multilaterales utilizan. El primero es el flujo de IED, es decir, el ingreso directo de capital a un país determinado proveniente de inversores no residentes en esa economía. A este tipo de inversión también se la denomina simplemente directa. No solo incluye inversiones nuevas o también llamadas greenfield, sino la inversión en compañías existentes, incluyendo aquellas que son afiliadas, así como la toma de créditos con entidades extranjeras o incluso inter-company y otras transacciones de capital. Usualmente, el flujo de FDI se mide de manera anual. En definitiva, el flujo de IED representa aquellas transacciones de capital que incrementan las inversiones extranjeras en el país residente. Típicamente, se mide en Dólares Estadounidenses (“USD”) y como un porcentaje del PBI. En algunos casos, también se expresa en Euros (“EUR”). El segundo índice es el denominado stock de IED, es decir, el nivel total de inversión en un determinado momento, usualmente al final del año. Es el valor que se le asigna a todas las inversiones o posiciones extranjeras en un determinado país. El stock de IED permite un análisis más estructural de las inversiones extranjeras en el país receptor, ya que toma la acumulación de inversiones a través del tiempo. Es especialmente útil para medir el nivel de interrelación entre economías. Al igual que el flujo de IED, típicamente se mide en USD y como un porcentaje del PBI. El flujo de IED es posiblemente un mejor indicador para medir el nivel de atracción de IED de una economía, ya que refleja más directamente los cambios o desarrollos que pueden darse en una economía.

La información que a continuación se detalla fue tomada de diferentes fuentes: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2021), la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2021), el Banco Mundial (Banco Mundial, 2021), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2021), el Centro de Comercio Internacional (International Trade Centre, 2021) y el Banco Central de la República Argentina (“Banco Central”) (Banco Central de la República Argentina, 2021). Para el análisis de casos específicos o testigos de la evolución de la IED, se consultaron la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos (Bureau of Economic Analysis, 2021), el Banco Central de Chile (Banco Central de Chile, 2021), DataInvex España (DataInvex, 2021) y el Banco de Francia (Banque de France, 2021).

La recolección y análisis de la información de flujos y stock de IED en Argentina presenta algunas limitaciones:

- En algunos casos, no existe información disponible por motivos de confidencialidad, sea en un sector específico o en un determinado país.
- La información publicada por los países o por los organismos multilaterales puede variar. Esto se debe, principalmente, a cuestiones metodológicas ya que las formas de medir flujos y stocks de IED no siempre son uniformes.
- En caso de discrepancias entre los datos disponibles, se dio prevalencia a lo informado por los organismos multilaterales.
- En Argentina, la información relevada y publicada principalmente por el Banco Central llega hasta 2016. Dado que el período bajo análisis comienza en 2016, momento en que la Agencia se creó, la falta de información es la principal limitante.
- Las cifras están expresadas en USD, sin perjuicio de que en algunos casos se presentan en EUR, lo que puede dar lugar a equívocos o hacer la comparación más difícil.

- No toda la información está disponible para todos los sectores, países y/o años.
- La dificultad para diferenciar con claridad el flujo de IED hacia el sector primario, y dentro del sector primario, exclusivamente a la agricultura, ganadería y servicios relacionados.

Como fue oportunamente mencionado, el período bajo análisis comienza en el 2016, momento oficial de creación de la Agencia, y llega hasta el 2020. A priori, un espacio de cinco años debería ser suficiente para observar tendencias en el flujo y en los stocks de IED. Por lo tanto, si existe una relación directa entre el actuar de la Agencia y el aumento de la IED en Argentina, dicha ventana de tiempo debería ser suficiente para dar muestra de ello.

Dado que una respuesta en uno u otro sentido no podría darse a partir de la observación de los cambios en la IED en el país, fue preciso analizar esos cambios en el sector específico agropecuario. A pesar de que representa un desafío ser metodológicamente consistente (los países y organismos clasifican los sectores destino de IED de distinta forma), se analizaron las siguientes actividades dentro del universo agropecuario para medir la evolución de la IED. La clasificación de los sectores bajo estudio fue tomada, por conveniencia metodológica, de la División de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas.

Sector primario: incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, por un lado, y minería por el otro. Dentro de la primer categoría, se ubican la agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas, el cultivo de plantas no perennes, el cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas, el cultivo de arroz, el cultivo de hortalizas y melones, raíces y tubérculos, el cultivo de caña de azúcar, el cultivo de tabaco, el cultivo de plantas de fibra, el cultivo de otras plantas no perennes, el cultivo de plantas perennes, el cultivo de uva, el cultivo de frutas tropicales y subtropicales, el cultivo de cítricos, cultivo de frutas de pepita y de hueso, el cultivo de otros frutos y nueces de árboles y arbustos, el cultivo de frutos oleaginosos, el cultivo de plantas con las que se preparan bebidas, el cultivo de especias y de plantas aromáticas, medicinales y farmacéuticas, el cultivo de otras plantas perennes, la propagación de plantas, la ganadería, la cría de ganado bovino y búfalos, la cría de caballos y otros equinos, la cría de camellos y otros camélidos, la cría de ovejas y cabras, la cría de cerdos, la cría de

aves de corral, la cría de otros animales, el cultivo de productos agrícolas en combinación con la cría de animales (explotación mixta), las actividades de apoyo a la agricultura y la ganadería y actividades poscosecha, las actividades de apoyo a la agricultura, las actividades de apoyo a la ganadería, las actividades poscosecha, el tratamiento de semillas para propagación, la caza ordinaria y mediante trampas y actividades de servicios conexas, la caza ordinaria y mediante trampas y actividades de servicios conexos, la silvicultura y extracción de madera, la silvicultura y otras actividades forestales, la extracción de madera, la recolección de productos forestales distintos de la madera, los servicios de apoyo a la silvicultura, la pesca y acuicultura, la pesca, la pesca marítima, la pesca agua dulce, la acuicultura, la acuicultura marina, y la acuicultura de agua dulce.

La caza, pesca, silvicultura y otras actividades forestales no constituyen el objetivo del presente trabajo. Sin embargo, fueron tomadas en cuenta ya que, en la mayoría de las fuentes consultadas, disgregar o discriminar estas actividades de las agropecuarias no es posible.

A continuación se detalla la información más relevante en cuanto al flujo y stock de IED:

- Flujo mundial de IED.

2016 - USD 2.183.758 millones

2017 - USD 1.714.941 millones.

2018 - USD 1.745.198 millones.

2019 - USD 1.530.492 millones.

2020 - USD 1.010.520 millones.

- Stock mundial de IED.

2016 - USD 29.497.867 millones.

2017 - USD 34.019.073 millones.

2018 - USD 33.490.659 millones.

2019 - USD 37.009.197 millones.

2020 - USD 41.403.691 millones.

- Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - USD 3.260 millones - 0,58 % del PBI.

2017 - USD 11.517 millones - 1,79 % del PBI.

2018 - USD 11.873 millones - 2,28 % del PBI.

2019 - USD 6.663 millones - 1,48 % del PBI.

2020 - USD 4.123 millones - 1,07 % del PBI.

- Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 74.868 millones - 13 % del PBI.

2017 - USD 80.700 millones - 13 % del PBI.

2018 - USD 72.573 millones - 14 % del PBI.

2019 - USD 70.458 millones - 16 % del PBI.

2020 - USD 85.451 millones - 22 % del PBI.

De la información antes expuesta, surge que la participación argentina en el flujo de IED mundial ha ido del 0,15 % en 2016 a 0,41 % el 2020. Respecto de la participación en el stock mundial de IED, la participación argentina ha ido de 0,25 % en 2016 a 0,21 % en 2020.

En lo que respecta a la evolución del flujo de IED en Argentina, entre el 2016 y el 2020, se dió un incremento del 26,4 %, mientras que los stocks de IED aumentaron en un 14,1 % durante el mismo período.

- Flujo de IED hacia Argentina. Sector primario.

2016 - USD 352,1 millones.

- Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 18.493 millones.

- Flujo de IED hacia Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - (negativo) USD 21,54 millones.

- Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - USD 1.780 millones.

De los datos de IED disponibles (los últimos publicados por el Banco Central son del 2016), se desprende que el 10,8 % del total del flujo de IED en Argentina durante dicho año tuvo como destino el sector primario, y el 24,7 % de los stocks de IED en ese mismo año corresponden al sector primario. Asimismo, el flujo de IED al sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, representó (negativo) 6,1 % del total destinado al sector primario. Los stocks de IED del sector agricultura, ganadería y pesca respecto de los stocks del sector primario, siempre durante el 2016, representaron un 9,6 %.

- Origen de los flujos de IED hacia Argentina. 2016.

España - USD 1.275 millones - 0,23 % del PBI.

Islas Cayman - USD 530 millones - 0,1 % del PBI.

Países Bajos - USD 477 millones - 0,09 % del PBI.

Uruguay - USD 331 millones - 0,06 % del PBI.

Bermuda - USD 150 millones - 0,03 % del PBI.

- Stock IED en Argentina por país de origen. 2016.

Estados Unidos - USD 16.992 millones - 3,05 % del PBI.

España - USD 13.168 millones - 2,36 % del PBI.

Países Bajos - USD 9.140 millones - 1,64 % del PBI.

Brasil - USD 4.535 millones - 0,81 % del PBI.

Chile - USD 3.862 millones - 0,69 % del PBI.

- Cantidad de empresas afiliadas en Argentina por país de origen.

Estados Unidos - 497 afiliadas.

España - 434 afiliadas.

Reino Unido - 249 afiliadas.

Francia - 192 afiliadas.

Brasil - 189 afiliadas.

La información de los países con mayor presencia de IED en Argentina, tanto de flujo como de stock y de acuerdo con datos de 2016, permite el siguiente ejercicio. Dado que los últimos datos publicados por el Banco Central son del año 2016, y que no es posible observar la variación de la IED entre ese año y el 2020, se observó el comportamiento de los principales inversores en el país durante ese tiempo. Las conclusiones podrían orientar en la búsqueda de la incidencia de las variaciones en el flujo y stocks de IED en el sector primario y, en particular, en la agricultura y ganadería. Sin embargo, como se ve a continuación, los datos son parciales e insuficientes.

Los cinco países con mayor participación en el flujo de IED en 2016 representaron un 84,6 % del total. Dichas participaciones fueron de 39,1, 16,2, 14,6, 10,1 y 4,6 % en los casos de España, Islas Cayman, Países Bajos, Uruguay y Bermuda respectivamente. Por su parte, los cinco países con mayor participación en el stock de IED en 2016 representaron un 63 % del total. Dichas participaciones fueron de 22,7, 17,5, 12,2, 6, y 5,1 % en los casos de Estados Unidos, España, Países Bajos, Brasil y Chile respectivamente.

- Estados Unidos.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 14.767 millones.

2017 - USD 14.041 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 6.864 millones.

Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - USD 192,97 millones.

Resulta conveniente aclarar aquí que existen diferencias sustanciales en el flujo de IED informado por los Estados Unidos y los organismos multilaterales, motivo por el cual dicho flujo no fue aquí incluido. Sin perjuicio de ello, puede decirse con cierto grado de certeza que la presencia de Estados Unidos en el stock de IED fue negativa entre el 2016 y el 2017 con un (negativo) 4,9 %. Asimismo, el 37,1 % de los stocks de IED del sector primario del 2016 corresponden a Estados Unidos, mientras que ese porcentaje se reduce al 10,7 % en el caso de los sectores agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

- Chile.

Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - USD 501 millones.

2017 - USD 1.889 millones

2018 - USD 1.010 millones

2019 - (-) USD 338 millones.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 7.521 millones.

2017 - USD 9.517 millones.

2018 - USD 10.559 millones.

2019 - USD 9.256 millones.

Stock IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 339,62 millones.

Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - USD 175,53 millones.

El flujo de IED de Chile hacia Argentina experimentó una disminución entre 2016 y 2019 de (negativo) 167,4 %, mientras que los stocks aumentaron en un 23 % en ese mismo período de tiempo. Por su parte, los stocks de IED de Chile en el sector primario representaron en 2016 el 1,8 % del total, y un 9,8 % de los stocks del sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

- Uruguay.

Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - USD 331,56 millones.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 3.561 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 849,58 millones.

Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - USD 493,87 millones.

Por su parte, el flujo de IED de Uruguay hacia Argentina durante el 2016 representó un 10,1 % del total, mientras que los stocks para ese mismo año representaron un 4,7 % del total. En lo que respecta al sector primario, la participación de Uruguay en los stocks de IED fue de 4,5 %, mientras que en el caso de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca fue de 27,7 %, ambos indicadores correspondientes a 2016.

- España.

Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - EUR 2.359 millones.

2017 - EUR 272,5 millones.

2018 - EUR 1.639 millones.

2019 - EUR 944 millones.

2020 - EUR 103,1 millones.

Flujo de IED hacia Argentina. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados.

2016 - EUR 8,2 millones.

2017 - EUR 2,6 millones.

2018 - EUR 18,8 millones.

Stock de IED en Argentina.

2016 - EUR 7.939 millones.

2017 - EUR 7.409 millones.

2018 - EUR 9.863 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 1.268 millones.

Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados.

2016 - EUR 100,9 millones.

2017 - EUR 226 millones.

2018 - EUR 225,6 millones.

Si bien los números publicados por el servicio español están expresados en EUR, y en algunos casos presentan diferencias respecto de aquellos de organismos multilaterales, la información resulta más copiosa. Entre 2016 y 2020, el flujo de IED proveniente de España disminuyó en un (negativo) 95,6 %, mientras que los stocks aumentaron un 24,2 % entre 2016 y 2018. Respecto de la participación española en los stocks de IED en el sector primario, el porcentaje fue 6,8 % para el año 2016. La variación de los stocks de IED para el sector agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados entre 2016 y 2018 (categorización distinta de la utilizada por ONU y referida al principio del presente capítulo), fue de un aumento del 125 %.

- Países Bajos.

Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - USD 447,44 millones.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 9.140 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 3.102 millones.

Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - USD 146,88 millones.

La participación de los Países Bajos en los flujos y stock de IED en 2016 fueron arriba detallados. En lo que respecta a la participación de dicho país en los stocks de IED para el sector primario, y también durante el 2016, la misma fue de 16,7 %. Para el sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, dicha participación fue del 8,2 %.

- Brasil.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 4.535 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 60,24 millones.

Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - USD 18,2 millones.

La participación de Brasil en los stocks de IED en el año 2016 también fue detallada anteriormente. Los stocks de IED del país vecino para el mismo año y en el sector primario representaron un 0,3 %, mientras que para la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca tan solo un 1 %.

- Francia.

Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - (negativo) EUR 60 millones.

2017 - EUR 415 millones.

2018 - EUR 31 millones.

2019 - (negativo) EUR 495 millones.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 2.763 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 692,24 millones.

Stock de IED en Argentina. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

2016 - USD 21,94 millones.

Entre 2016 y 2019, el flujo de IED proveniente de Francia hacia Argentina disminuyó en un (negativo) 725 %, los stocks totales durante el 2016 representaron un 3,6 % del total, y, en el caso del sector primario y de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, representaron un 3,7 % y un 1,1 % respectivamente.

- Bermuda.

Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - USD 150,8 millones.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 802,7 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 361,53 millones.

- Islas Cayman.

Flujo de IED hacia Argentina.

2016 - USD 540,41 millones.

Stock de IED en Argentina.

2016 - USD 1.157 millones.

Stock de IED en Argentina. Sector primario.

2016 - USD 1.018 millones.

Los casos de Bermuda e Islas Cayman son singulares. Ocuparon el segundo y quinto lugar en flujo de IED hacia Argentina durante el 2016, situación posiblemente motivada por la presencia de inversiones a través de bancos y fondos localizados en dichos países, pero cuyos beneficiarios y/o causantes podrían encontrarse en otros países (por ejemplo, Estados Unidos y Reino Unido). De cualquier forma, el flujo de IED entre los dos países representó en 2016 un 20,8 %, y el stock total durante ese mismo año representó un 11,5 %. Respecto de los stocks de IED provenientes de ambos países con destino al sector primario, los mismos representaron en conjunto un 7,4 %.

3.3. El sector agropecuario.

A continuación se detallan algunos datos estadísticos del sector agropecuario argentino. Conforme el último censo nacional agropecuario realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (“Indec”), a junio de 2018 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018), el total de hectáreas destinadas a usos agropecuarios y forestales fue de 168,8 millones de hectáreas de un total de 206,9 millones de hectáreas relevadas; es decir, el 82 % de dicho territorio fue destinado a usos agropecuarios y forestales. La superficie implantada con cultivos

fue, también a junio de 2018, de 11,3 millones de hectáreas destinadas a cereales, 14,4 millones a oleaginosas, 362 mil a legumbres, 887 mil a cultivos industriales, 490 a mil a frutales, 3,6 millones a forrajeras anuales y 3,7 millones a forrajeras perennes. Respecto de la existencia de cabezas de ganado, a junio de 2018, se relevaron 40 millones de bovinos, 8,6 millones de ovinos, 2,5 millones de caprinos, 3,5 millones de porcinos, 904 mil de equinos y 194 mil de camélidos. Estos son solo algunos indicadores, junto con los que a continuación se detallan, que permiten evidenciar la importancia y magnitud del sector agropecuario argentino. Los mismos fueron confeccionados a partir de la información publicada por Indec (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2021), el Ministerio de Agricultura (estadísticas “Mercados Agropecuarios”) (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2021) y la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2021).

Producción por producto.

- Producción de trigo por hectárea.

Promedio 2016 - 2020

Argentina - 3,2 toneladas.

Variación - 0 %.

OECD - 3,8 toneladas.

- Producción de maíz por hectárea.

Promedio 2016 -2020

Argentina - 7,2 toneladas.

Variación - 1,3 % de aumento.

OECD - 9,2 toneladas.

- Producción de arroz por hectárea.

Promedio 2016 -2020

Argentina - 4,4 toneladas.

Variación: 0 %.

OECD - 4,9 toneladas.

- Producción de soja por hectárea.

Promedio 2016 -2020

Argentina - 3 toneladas.

Variación: 6,4 % de aumento.

OECD - 3,2 toneladas.

- Producción de leche y productos lácteos.

Promedio 2016 - 2019 - 10,3 mil millones de litros.

Variación: 0,5 % de aumento.

- Producción de huevos.

Promedio 2016 - 2019 - 1.000 millones de docenas.

Variación: 6,6 % de aumento.

- Principales cultivos implantados. Junio 2018.

Cereales: 54,1 % maíz, 33,4 % trigo y 5 % cebada cervecera.

Oleaginosas: el 88,5 % soja, 7,9 % girasol y 2,9 % mani.

Legumbres: 31,9 % poroto negro, 27,4 % garbanzo, 21,5 % poroto blanco, 9,8 % arveja, 4,2 % lenteja y 3,9 % poroto colorado.

Cultivos industriales: 42,7 % caña de azúcar, 27,7 % algodón, 16,5 % yerba mate, 7,7 % tabaco y 3,3 % te.

Frutales: 37 % vid, 15,7 % olivo, 11,9 % limón, 7,6 % naranjo, 4,3 % mandarino, 4,1 % peral, 3,9 % manzano, 3,3 % nogal y 2,6 % ciruelo.

Forrajeras anuales: 32,9 % avena, 24 % maíz forrajero, 17,1 % sorgo forrajero, 6,8 % centeno forrajero, 5,2 % raigrás y 3,7 % cebada forrajera.

Forrajeras perennes: 27,2 % alfalfa, 14,5 % forrajeras perennes consociadas, 14,3 % gatton panic, 13,6 % alfalfa consociada, 7,1 % pasto llorón y 4,4 % agropiro.

- Superficies implantadas en siembra directa. Junio 2018.

Cereales - 86,6 %.

Oleaginosas - 89,6 %.

Legumbres - 82,6 %.

Forrajeras anuales - 59,4 %.

Forrajeras perennes - 44,2 %.

Producción por campaña.

- Producción de cereales.

Promedio campañas 2016 -2017, 2017 -2018, y 2018 -2019.

Alpiste, arroz, avena, cebada cervecera, centeno, maíz, mijo, sorgo y trigo.

76,6 millones de toneladas por campaña.

Variación - 11,7 % de aumento.

- Producción de oleaginosas.

Promedio campañas 2016 -2017, 2017 -2018, y 2018 -2019.

Girasol, lino, maní, soja, cártamo.

54,1 millones de toneladas por campaña.

Variación - 1,4 % de aumento.

Exportación.

- Exportación de granos.

Cereales, oleaginosas, aceites y subproductos.

Promedio 2016 - 2020 - 79,6 millones de toneladas por año.

Variación - 17,2 % de aumento.

- Exportación de vacunos.

Promedio 2016 - 2019 - 487,8 mil toneladas por año.

Variación - 267,1 % de aumento.

- Exportación de porcinos.

Promedio 2016 - 2019 - 8,5 mil toneladas por año.

Variación - 592,2 de aumento.

- Exportación de ovinos.

Promedio 2016 - 2019 - 2,5 mil toneladas por año.

Variación - 113,1 % de aumento.

- Exportación de aves.

Promedio 2016 - 2019 - 214,9 mil toneladas por año.

Variación - 43,9 % de aumento.

Consumo.

- Consumo de carne de vaca per cápita.

Promedio 2016 -2020

Argentina - 38,4 kilos.

Variación - 5,6 % de disminución.

OECD - 14,3 kilos.

- Consumo de carne de cerdo per cápita.

Promedio 2016 -2020

Argentina - 10,7 kilos.

Variación - 18,7 % de aumento.

OECD - 22,7 kilos.

- Consumo de carne de ave per cápita.

Promedio 2016 - 2020

Argentina - 38,3 kilos.

Variación - 2,3 % de disminución.

OECD - 30,6 kilos.

- Consumo de huevos de ave.

Promedio 2016 - 2019 - 277 huevos por habitante por año.

Variación - 3,6 % de aumento.

- Consumo de carne de oveja per cápita.

Promedio 2016 - 2020

Argentina - 0,9 kilos.

Variación - 10 % de disminución.

OECD - 1,2 kilos.

Superficie.

- Superficie cosechada de cereal.

Promedio campañas 2016 - 2017, 2017 - 2018, y 2018 - 2019.

Alpiste, arroz, avena, cebada cervecera, centeno, maíz, mijo, sorgo y trigo.

14,7 millones de hectáreas por campaña.

Variación - 8,6 % de aumento.

- Superficie cosechada de oleaginosa.

Promedio campañas 2016 - 2017, 2017 -2018, y 2018 - 2019.

Girasol, lino, maní, soja, cártamo.

18,9 millones de hectáreas por campaña.

Variación - 3,3 % de disminución.

Faenas.

- Faena de vacunos.

Promedio 2016 - 2019 - 12,9 millones de cabezas por año.

Variación: 18,8 % de aumento.

- Faena de porcinos.

Promedio 2016 - 2019 - 6,3 millones de cabezas por año.

Variación: 15,2 % de aumento.

- Faena de ovinos.

Promedio 2016 - 2019 - 937 mil cabezas por año.

Variación: 1,9 % de disminución.

- Faena de aves.

Promedio 2016 - 2019 - 723,6 millones de cabezas por año.

Variación: 7,5 % de aumento.

A partir de la información antes detallada, se pueden esbozar algunas conclusiones. El sector agropecuario argentino es particularmente dinámico. Los datos así lo demuestran. Agricultura y ganadería fueron analizados como una unidad del conjunto, y a los efectos del presente trabajo, como destinatario de IED consecuencia del actuar de la Agencia. Los datos fueron tomados de fuentes distintas por lo que resultó dificultoso hacer una comparación, máxime teniendo en cuenta que no todos los indicadores están disponibles para el período de tiempo 2016 - 2020. Sin perjuicio de ello, puede decirse que la producción total de cereales y oleaginosas aumentó 6,5 % en promedio desde el 2016, alcanzando los 130 millones de toneladas por campaña. Los principales productos implantados en 2018 fueron maíz, soja, poroto negro, caña de azúcar, vid, avena y alfalfa para las categorías cereales, oleaginosas, legumbres, cultivos industriales, frutales, forrajeras anuales y forrajeras perennes respectivamente. El sector agrícola argentino presenta una amplia variedad de oportunidades. En promedio, también en función de datos correspondientes a 2018, en el 72,4 % de los cultivos se aplica siembra directa, indicador de buenas prácticas agrícolas ya que implica sembrar

directamente sobre el rastrojo sin arar la tierra. La productividad también se evidencia mediante aumento en el volumen por hectárea; maíz, soja, leche, lácteos y huevos aumentaron en promedio un 7,4 %, apenas por debajo de los miembros de la OECD. Por su parte, las exportaciones de productos agrícolas, principalmente granos y carnes, aumentaron un 206,7 % en promedio desde el 2016, lo que podría hacer pensar en Argentina como un excelente destinatario de IED no solo con ganancias provenientes del mercado interno sino de la exportación. Desde el 2016, la cantidad de cabezas de ganado aumentó un 10,8 % en promedio, alcanzando las 5,2 cabezas por año. El consumo argentino de carne y huevos per cápita también aumentó 4,4 % en promedio por año desde el 2016, sin perjuicio de existir caídas significativas en, por ejemplo, el consumo de carne bovina. Por último, también tomando como fecha de partida 2016, la superficie destinada a cereales y oleaginosas aumentó 5,3 % en promedio, alcanzando las 16,8 millones de hectáreas por campaña.

3.4. Entrevistas.

El diseño empírico del presente trabajo consistió primero en recabar información respecto del funcionamiento de la Agencia, luego en determinar la incidencia de la IED en Argentina y, en particular, en el sector agropecuario, a la luz de las estadísticas que lo posicionarían como un destino atractivo de IED. Por último, se realizaron entrevistas que permitieron arrojar conclusiones respecto de la incidencia de la Agencia en la atracción de IED hacia el sector agropecuario.

Las preguntas fueron realizadas a personas relevantes que ocupan y/u ocuparon posiciones estratégicas relativas a la promoción de IED como integrantes de la Agencia y de Cancillería, y/o de empresas a través de las cuales podrían canalizarse y/o se canalizaron parte de dichas inversiones. En consecuencia, los entrevistados son y/o fueron protagonistas directos de actividades de promoción de IED en el sector agropecuario. En particular, las entrevistas fueron realizadas a directores, presidentes y otros miembros estratégicos de la Agencia, secretarios, subsecretarios y otros miembros estratégicos de Cancillería (en particular, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Cancillería), de quien la Agencia depende, y responsables y otros miembros estratégicos de las áreas de inversión de empresas privadas (mayormente, consultoras especializadas que actúan en el sector agropecuario).

A continuación se transcriben las preguntas realizadas y los porcentajes de cada una de las posibles respuestas. Las mismas fueron anónimas. Las respuestas no fueron excluyentes, por lo que los entrevistados pudieron elegir más de una respuesta. Algunas de las preguntas fueron realizadas en forma cerrada y otras en forma abierta, es decir, los entrevistados tuvieron que elegir una o más respuestas entre las opciones posibles en un caso, y en otro tuvieron la opción de redactar de forma amplia según su parecer. La cantidad total de entrevistados fue de veintiuno.

¿Qué sectores o industrias son target (es decir, objetivo específico) de actividades de promoción de inversión extranjera directa en Argentina?

- Petróleo y gas - 71,4 %
- Agropecuario - 61,9 %
- Minería - 47,6 %
- Economía del conocimiento - 28,6 %
- Telecomunicaciones - 23,8 %
- Turismo - 19 %
- Otros - 4,8 %

¿Por qué?

- Tamaño y/o desarrollo del mercado - 57,1 %.
- Disponibilidad de materias primas, tecnología y/o recursos humanos - 38,1 %
- Bajos costos laborales - 33,3 %
- Regímenes impositivos favorables/incentivos económicos - 23,8 %
- Condiciones macroeconómicas favorables - 19 %

¿Alguno de esos sectores o industrias tiene preferencia sobre los demás?

- Si - 57,1 %
- No - 42,9 %

En caso de que su respuesta sea afirmativa, por favor detalle:

- Agricultura, agronegocios y agroindustria (cuatro respuestas).
- Minería (dos respuestas).
- Telecomunicaciones (dos respuestas).
- Depende del gobierno y sus preferencias.
- Presencia y disponibilidad de recursos naturales.
- Priorizar sectores en los que Argentina tiene ventajas competitivas, como agronegocios y economía del conocimiento.

¿Quién decide qué sectores o industrias sean considerados target (es decir, objetivo específico) de actividades de promoción de inversión extranjera directa en Argentina?

- Ministerio de Desarrollo Productivo - 52,4 %
- Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional - 38,1 %
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - 33,3 %
- Otros - 33 %.

En caso de que su respuesta sea “Otros”, por favor detalle:

- Poder Ejecutivo (dos respuestas).
- Ministerio de Agricultura.
- Agrupaciones políticas.
- Sector privado.
- No hay una definición sobre prioridad de sectores.

¿Cómo se toma esa decisión?

- Lobby sectorial (dos respuestas).
- Ideología y/o perfil del gobierno (dos respuestas).
- Mesas de enlace.
- Poder Ejecutivo, Jefe de Gabinete y Ministros. Ejecución a cargo de Ministerios y Agencia.

- Análisis de generación de puestos de trabajo, beneficios económicos y desarrollo.
- Análisis de mercado.
- No se toma ninguna decisión.

¿Qué actividades de promoción de inversión extranjera se realizan o han realizado en el sector agropecuario?

- Participación en seminarios, misiones, shows o ferias de inversión - 57,1 %
- Contacto directo con posibles inversores - 42,9 %
- Asistencia en la obtención de permisos y aprobaciones - 33,3 %
- Publicidad en medios - 19 %
- Ninguna - 19 %
- Distribución de literatura - 4,8 %
- Otros servicios a inversores - 4,8 %
- Otras - 4,8 %

En caso de que su respuesta sea “Otros servicios a inversores” u “Otras”, por favor detalle:

- Asesoramiento sobre situación macro, reformas regulatorias y temas impositivos.
- Preparación de análisis de mercado para productos específicos en países específicos a través de la red de representaciones diplomáticas en el exterior.

¿Podrías mencionar algún caso de éxito de inversión en el sector agropecuario argentino?

- Grupo Los Grobo.
- Cargill.
- Cofco.
- Adecoagro.
- Bodegas Arizu.
- John Deere.
- Biotecnología, semillas, fertilizantes, agroquímicos y maquinaria agrícola (dos respuestas).

- Proyectos de producción de alfalfa.
- Bodegas.

¿Qué participación tuvo la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional en ese caso de éxito?

- No lo sé (cuatro respuestas).
- Durante el gobierno de Mauricio Macri.
- Promocionando Argentina como destino de inversión, pero no estableciendo relaciones directas con inversores.
- Ninguna.

¿Qué acciones del estado podrían fomentar la inversión extranjera en el sector agropecuario argentino?

- Baja y/o quita de derechos de importación, impuestos y derechos de exportación y, en general, mejoras impositivas (ocho respuestas).
- Mejorar la institucionalidad (dos respuestas).
- Mejorar la seguridad jurídica (tres respuestas).
- Estabilidad económica (dos respuestas).
- Mayor libertad económica.
- Mejorar/eliminar burocracia estatal.
- Modificar Ley 26.737 (llamada Ley de Tierras) y/o posibilidad de acceso a la propiedad de la tierra.
- Inversión en I & D de semillas.
- Mayores recursos humanos calificados.
- Mejorar condiciones de transporte.

Del análisis de las respuestas se derivan algunas conclusiones. Al preguntar cuáles son los sectores o industrias consideradas target de promoción de IED, el 61,9 % optó por el sector agropecuario debido al tamaño y/o desarrollo del mercado y por la disponibilidad de materias primas, tecnología y/o recursos humanos (57,1 % y 38,1 % respectivamente). El 51,1 %

entiende que hay sectores o industrias que tienen preferencia sobre los demás. Al pedir a los entrevistados que detalle su respuesta, las opciones fueron variadas. Cuatro entrevistados respondieron agricultura, agronegocios y agroindustria, lo que podría complementarse con otras respuestas como ventajas competitivas dadas por la presencia y disponibilidad de recursos naturales. El 52,4 % entiende que es el Ministerio de Producción quien decide qué industrias o sectores sean considerados target de IED, seguido por la Agencia con un 38,1 %. Además, al menos dos respuestas señalaron al Poder Ejecutivo como responsable de dicha determinación. Al preguntar a los entrevistados de qué manera se toma esa decisión, las respuestas fueron variadas; desde lobbies sectoriales, pasando por ideologías o perfiles de gobierno, análisis de mercado, Poder Ejecutivo y ejecución a nivel Agencia y ministerial, hasta que no existe tal decisión. Respecto de qué actividades de promoción de IED en el sector agropecuario se han realizado, las respuestas fueron participación en seminarios, misiones, shows o ferias de inversión con un 57,1 % y contacto directo con posibles inversores con un 42,9 %. Sin embargo, la pregunta tiene un defecto y es que no especifica quien realiza y/o ha realizado dichas actividades. Asimismo, los entrevistados agregaron en otros servicios la distribución de información (macro, temas regulatorios e impositivos) y la preparación de análisis de mercado para proyectos específicos. Los casos de éxito de IED en el sector agropecuario fueron, en algunos casos, individualizados: Grupo Los Grobo, Cargill, Cofco, Adecoagro, Bodegas Arizu, John Deere, y en otros casos simplemente enunciado los sectores o nichos donde dicha IED recayó; bodegas, producción de alfalfa, biotecnología, semillas, fertilizantes, agroquímicos y maquinaria agrícola. La participación de la Agencia en los casos de éxito antes mencionados es, para los entrevistados, variada. Cuatro de los entrevistados respondieron no saber qué participación tuvo la Agencia, mientras que otros respondieron ninguna. Por último, se preguntó a los entrevistados que acciones del estado podrían fomentar la IED en el sector agropecuario. Las respuestas fueron múltiples; cabe mencionar la baja y/o quita de derechos de importación, exportación e impuestos, y en general, mejoras impositivas (ocho respuestas), la mejora de la institucionalidad (dos respuestas), mejora de la seguridad jurídica (tres respuestas) y la estabilidad económica (dos respuestas).

4. Conclusiones.

La pregunta del presente trabajo fue la siguiente: ¿qué relación existe entre el actuar de la Agencia y el aumento o la disminución de la IED en el sector agropecuario argentino? La

hipótesis fue que existe una relación directa entre el aumento de la IED y el posicionamiento, por parte de la Agencia, del sector agropecuario como un target específico de dicho tipo de inversión. Antes de intentar responder la pregunta, conviene repasar algunas ideas.

La IED trae beneficios para el país receptor. Los objetivos de las APIs son, entre otros, atraer IED mediante actividades de promoción. Las APIs eliminan o disminuyen las asimetrías de acceso a la información. Es decir, brindan a los inversores información relevante respecto del país: crean una imagen, generan inversiones, prestan servicios a inversores y promocionan políticas. Las APIs posicionan un sector o industria específica como destinatario o target preferencial de IED. Las APIs intentan convencer a los inversores que el país, y en particular determinado sector, constituyen una oportunidad de inversión. El éxito o el fracaso de las APIs depende de factores internos y externos. Las APIs tienen mejor performance en países en desarrollo. Sin embargo, si las condiciones exógenas a las APIs no son las adecuadas (ejemplo, buen clima de negocios), más dificultosa será su labor. Los estudios econométricos indican que las APIs tienen una incidencia positiva en el aumento de IED.

El presente trabajo giró en torno a una burocracia en particular; la Agencia. Y respecto de la Agencia, la forma en que se toma la decisión de posicionar a un sector por sobre otro como destinatario preferencial de IED. Los modelos políticos de Allison fueron de utilidad para darle un marco teórico a la cuestión y, en especial, el llamado modelo político o burocrático. Según este modelo, las decisiones que adopta son el resultado del “tira y afloja” de la política. Dado que la decisión de posicionar a un determinado sector o industria como target de IED no es una decisión exclusiva de la Agencia, sino en la que participan distintos jugadores, no existen resultados óptimos ni racionales. Cada grupo tiene ideas distintas de lo que debe considerarse target de IED. Por lo tanto, en el proceso de toma de decisión así como en la ejecución de la misma reina la incertidumbre. Las decisiones y las acciones que se toman fruto de esa decisión son imperfectas, difusas, débiles e irregulares en su aplicación.

La Agencia es una burocracia, una fundación. Tiene un consejo donde están representados múltiples intereses público-privados, aunque depende orgánicamente de Cancillería. El sector agropecuario es para la Agencia una oportunidad de inversión debido a la madurez de la industria local y la creciente demanda externa. Si bien no busca activamente posibles inversores

(no los contacta de manera directa), realiza actividades de promoción de inversiones en sectores específicos, por ejemplo, ganadera en general y porcina en particular.

Argentina es un país de restricción y atracción media de IED. Con las limitaciones de la recolección de información, principalmente escasez y/o ausencia de datos para el periodo 2016-2020 bajo análisis, puede decirse que, a nivel general, los flujos y stocks de IED aumentaron en el país. Más difícil resultó intentar determinar si existieron aumentos o disminuciones de IED durante ese período en el sector primario argentino y, en particular, en agricultura y ganadería. No obstante ser los datos parciales e insuficientes, puede decirse con cierto grado de seguridad que el sector agropecuario no fue representativo del total de IED recibido. Del análisis del comportamiento de la IED por país de origen de los principales inversores, los flujos de IED hacia el sector agropecuario fueron negativos. Por lo tanto, la información no es concluyente para determinar si existió o no un aumento o disminución de la IED en el sector mencionado durante el período 2016 - 2020.

Respecto del sector agropecuario, puede decirse que es dinámico. En el período bajo estudio se registraron aumentos de producción, amplia variedad de oportunidades de negocio, uso de buenas prácticas agrícolas, aumento de exportaciones, aumento de superficies y aumentos de consumos. Por lo tanto, el sector agropecuario argentino es, naturalmente, un destinatario preferencial de IED sin perjuicio de que la Agencia (o cualquier otra burocracia involucrada en actividades de promoción de IED) puedan posicionarlo como tal.

Dichas conclusiones también se desprenden de las entrevistas realizadas a protagonistas de actividades de promoción de la IED en el sector agropecuario, considerado target para los entrevistados. Ello se debe al tamaño y desarrollo del mercado, la disponibilidad de materias primas, de tecnología y recursos humanos. Existe preferencia de este sector por sobre otros como destinatario de IED. La mayoría de los entrevistados entiende que es el Ministerio de Producción quien decide que un sector sea considerado objetivo preferencial de IED. Sin embargo, no hay consenso respecto de cómo se instrumenta esa decisión. No pareciera estar bajo discusión el hecho de que la Agencia sea una efectiva distribuidora o catalizadora de información para posibles inversores, acción que se realiza principalmente mediante la participación en seminarios, shows y ferias internacionales. La lista de casos de éxito

mencionados por los entrevistados no es demasiado extensa y merecerían un estudio en sí mismos. La participación de la Agencia en dichos casos de éxito no está clara. Respecto de las acciones que podrían fomentar la IED hacia el sector agropecuario, todas las respuestas fueron exógenas a dicha burocracia, principalmente, baja, quita y/o mejoras impositivas.

En consecuencia, no puede concluirse que exista una relación entre el actuar de la Agencia y el aumento o la disminución de IED en el sector agropecuario argentino para el período bajo estudio, principalmente debido a la ausencia de información suficiente y a la imposibilidad de establecer, en principio, una relación de causalidad directa entre ambas producto de la presencia de otros factores externos a la Agencia.

5. Referencias.

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (Octubre de 2020). *Inversión y Comercio*. Obtenido de Invertir en Argentina:

https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/Invertir_en_Argentina_2020.pdf

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (Octubre de 2020). *Inversión y Comercio*. Obtenido de Invertir en Argentina:

https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/Invertir_en_Argentina_2020.pdf

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (Abril de 2020). *Inversión y Comercio*. Obtenido de Invertir en Argentina, Carne y Ganadería:

https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/Invertir_en_Argentina-Carne_y_Ganaderia.pdf

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (Junio de 2020). *Inversión y Comercio*. Obtenido de Invertir en Argentina, Producción Porcina:

https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/Invertir_en_Argentina-Produccion_porcina.pdf

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (2021). *Inversión y Comercio*.
Obtenido de Quiénes somos: <https://www.inversionycomercio.ar/quienes-somos>

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (2021). *Inversión y Comercio*.
Obtenido de Quiénes somos: <https://www.inversionycomercio.ar/quienes-somos>

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (2021). *Inversión y Comercio*.
Obtenido de Guía para el Inversor: <https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/Guia-para-el-inversor.pdf>

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (Marzo de 2021). *Inversión y Comercio*.
Obtenido de Monitor de Inversiones: https://www.inversionycomercio.org.ar/uploads/informes/monitorinversiones_marzo_2021.pdf

Allison, G. T. (1988). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company .

Baltabaev, B. (2014). Foreign Direct Investment and Total Factor Productivity Growth. *World Economy*, 311-334.

Banco Central de Chile. (2021). *Banco Central Chile*. Obtenido de Estadísticas, IED: <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/enlaces/IED/IED.html>

Banco Central de la República Argentina. (2021). *BCRA*. Obtenido de Informe de Inversiones Directas en Empresas Residentes: http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Inversiones_directas.asp

Banco Mundial. (2021). *Banco Mundial*. Obtenido de Data, FDI: <https://data.worldbank.org/indicator/BN.KLT.DINV.CD?locations=AR&view=chart>

Banque de France. (2021). *Banque de France*. Obtenido de Statistics, Foreign Direct Investment: <https://www.banque-france.fr/en/statistics/balance-payments/foreign-direct-investment/statistics/foreign-direct-investment-annual-series>

Bureau of Economic Analysis. (2021). *BEA*. Obtenido de Data, Direct Investment: https://apps.bea.gov/iTable/db_message.cfm?reqid=2&step=1&isuri=1

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2021). *UNCTAD*. Obtenido de UNCTADStat, FDI: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=96740>

DataInvox. (2021). *DataInvox*. Obtenido de Estadísticas de Inversión Extranjera: http://datainvox.comercio.es/principal_invex.aspx

Global Foreign Direct Investment Country Attractiveness. (2021). *GFICA*. Obtenido de Ranking History: <http://www.fdiattractiveness.com/ranking-history/>

Groh, A. P., & Wich, M. (2012). Emerging Economies' Attraction of Foreign Direct Investment. *Emerging Markets Review*, 210-229.

Harding, T., & Javorcik, B. S. (2007). Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring them Together? *World Bank Group*, 1-52.

Harding, T., & Javorcik, B. S. (2011). Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows. *The Economic Journal*, 1445-1476.

Harding, T., & Javorcik, B. S. (2013). Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters. *CESifo Economic Studies*, 337-359.

Infoleg. (2016). *Resolución 83/2016*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259766/norma.htm>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Abril de 2018). *INDEC*. Obtenido de Censo Nacional Agropecuario 2018:

https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). *INDEC*. Obtenido de Estadísticas, Producción Agropecuaria: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-89>

International Trade Centre. (2021). *ITC*. Obtenido de Investment Map:

<https://www.investmentmap.org/investment/indicators-by-country>

Krasner, S. D. (1972). Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, 159-179.

Loewendahl, H. (2001). A Framework for FDI Promotion. *Transnational Corporations*, 1-43.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2021). *Magyp*. Obtenido de Mercados Agropecuarios, Estadísticas:

https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/areas/granos/index.php

Ministerio de Producción. (2016). *Infoleg*. Obtenido de Resolución 83/2016:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259766/norma.htm>

Ministerio de Producción de la Nación. (2016). *Resolución 83/2016*. Obtenido de Infoleg:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259766/norma.htm>

Morisset, J., & Andrews-Johnson, K. (2003). The Effectiveness of Promotion at Attracting Foreign Direct Investment. *Foreign Investment Advisory Service*.

Ni, B. (2016). Are Investment Promotion Agencies Doing the Right Thing? Evidence from China. *Economics Bulletin*, 1325-1336.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2021). *FAO*.
Obtenido de FAOSTAT, La Inversión Extranjera Directa:
<http://www.fao.org/faostat/es/#data/FDI>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021). *OECD*. Obtenido de
Data, FDI: <http://www.fao.org/faostat/es/#data/FDI>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021). *OECD*. Obtenido de
Data, Agriculture: <https://data.oecd.org/agriculture.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021). *OECD*. Obtenido de
Data, FDI Restrictiveness: <https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm>

Ortega, C., & Grffini, C. (2009). Investment Promotion Essentials: What Sets the World's
Best Investment Facilitators Apart from the Rest. *Investment Climate in Practice*, 1-12.

Presidencia de la Nación. (2021). *Invest Argentina*. Obtenido de Portal de Proyecto de
Inversión Privada de Argentina: <https://investargentina.org.ar/>

Sung-Hoon, L. (2005). Foreign Investment Impact and Incentive: A Strategic Approach to
the Relationship Between the Objectives of Foreign Investment Policy and Their Promotion.
International Business Review, 61-76.

Sung-Hoon, L. (2008). How Investment Promotion Affects Attracting Foreign Direct
Investment: Analytical Argument and Empirical Analyses. *International Business Review*,
39-53.

Sung-Hoon, L. (s.f.). Determinants of the Performance of Investment Promotion Agencies .

Wells, L. T., & Wint, A. G. (1990). *Marketing a Country. Promotion as a Tool for Attracting
Foreign Investment*. Washington D.C.: Foreign Investment Advisory Service.